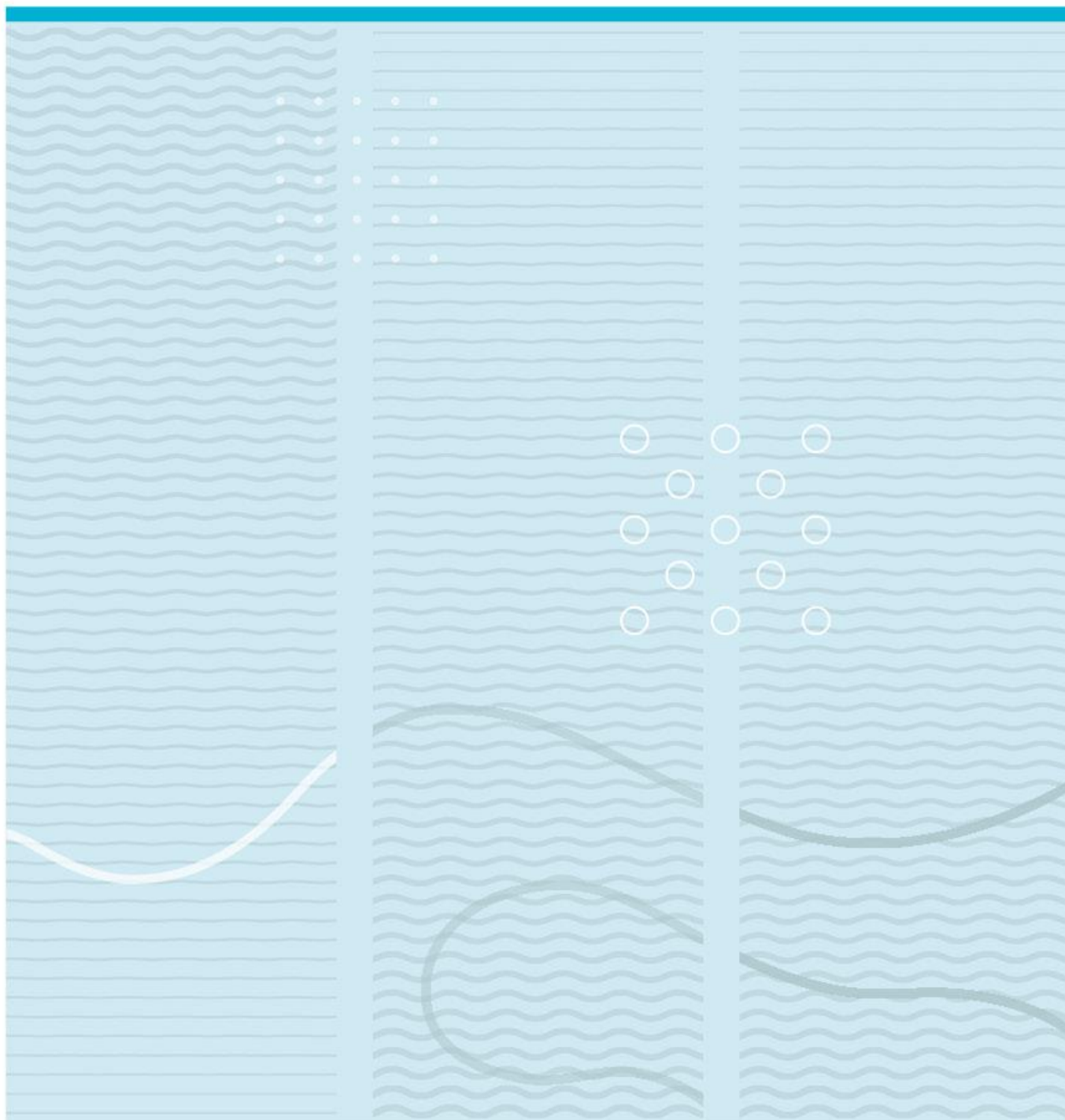


Elisabeth Holte og Anne Kathrin Waage

# Styrt prosess eller ringer i vann?

En teorigrevet studie av implementering i offentlige tjenstedesignprosjekter



Universitetet i Sørøst-Norge  
Handelshøyskolen  
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap  
Postboks 235  
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2018 Elisabeth Holte og Anne Kathrin Waage

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng og er en rettet versjon.

## Sammendrag

I denne masteroppgaven gjør vi en kvalitativ casestudie av to innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Prosjektene har mottatt midler fra Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) sin stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign i staten til innkjøp av konsulenttenester innen tjenstedesign, endringsledelse og gevinstrealisering.

Oppgaven vår tar spesielt for seg *implementering*, som er helt avgjørende for å lykkes med innovasjonsprosesser, men som likevel er blitt viet begrenset oppmerksomhet i innovasjonslitteraturen. Gjennom å anvende teori fra implementering og endringsledelse forsøker vi å identifisere og beskrive forhold i eller rundt tjenstedesignprosjektene som kan fremme eller hemme implementering av nye løsninger og tiltak.

Vårt empiriske grunnlag består av 10 individuelle dybdeintervju med personer som har vært involvert i prosjektene, samt skriftlige kilder, samtaler og møter. Vi anvender blant annet Fixsen et. al. (2005) sitt implementeringsrammeverk og Kotters (1996) 8-trinns modell for endringsledelse som teoretisk bakteppe, for å identifisere og drøfte relevante faktorer knyttet til implementering og endringsledelse i prosjektene. I drøftingen ser vi også på hvordan teoriene utfyller hverandre og vurderer mulige berøringspunkter eller overlappinger mellom dem.

Resultatene fra studien viser at flere forhold ved tjenstedesignmetodikken, virksomhetene og deres omgivelser kan ha betydning for implementering i innovasjonsprosjektene. Funnene peker på muligheter, mangler og barrierer knyttet til det å lede og organisere implementering. Mangelfull oppmerksomhet mot denne delen av innovasjonsprosessen, særlig knyttet til forankring, planlegging og ressurser til gjennomføring i organisasjoner, kan føre til at de nye tiltakene ikke settes ut i live i den skala det var tenkt. Samtidig har vi avdekket forhold ved tjenstedesignmetoden som kan virke positivt på implementering, blant annet bred involvering, visualisering og testing. Vi fant også tegn på at tjenstedesignmetoden over tid kunne stimulere til økt samarbeid på tvers og forme ansattes tankesett til å generelt orientere seg mer mot brukernes behov.



# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>Innholdsfortegnelse .....</b>	<b>5</b>
<b>Forord .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn .....	11
1.1.1 Innovasjon i offentlig sektor .....	13
1.1.2 Tjenestedesign som innovasjonsmetode .....	15
1.1.3 Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenestedesign i staten.....	18
1.1.4 Beskrivelse av prosjektene.....	19
1.1.5 Tema, formål og avgrensning .....	21
1.1.6 Oppgavens oppbygning.....	22
<b>2 Teori.....</b>	<b>24</b>
2.1 Innovasjon .....	24
2.2 Innovasjonsprosesser .....	25
2.3 Implementering .....	28
2.3.1 Hvorfor er implementering viktig? .....	29
2.3.2 Implementeringsforskningen .....	30
2.3.3 Introduksjon av Fixsens rammeverk .....	31
2.3.4 Suksessformelen for implementering.....	32
2.3.5 Implementeringsstadier .....	33
2.3.6 Oversikt over faser og aktiviteter i en implementeringsprosess .....	34
2.3.7 Sentrale faktorer i en implementeringsprosess .....	34
2.3.8 Kritikk av implementeringsteori .....	38
2.4 Ledelse .....	38
2.4.1 Hvorfor er ledelse viktig i endringsprosesser?.....	39
2.4.2 Endringsledelse .....	39
2.4.3 Kotters 8-trinns modell for endringsledelse.....	40
2.4.4 Kritikk av Kotters endringsteori .....	42
2.4.5 Sammenstilling av rammeverkene .....	42
2.4.6 Manglende forskning .....	43
2.4.7 Oppsummering av teori.....	44
<b>3 Metode.....</b>	<b>45</b>
3.1 Forskningsdesign .....	45

3.1.1	Problemstilling og tilnærming .....	45
3.1.2	Abduktiv metode.....	47
3.1.3	Valg av casestudie.....	47
3.2	Forarbeid .....	49
3.2.1	Litteratursøk .....	49
3.2.2	Utvikling av intervjuguide .....	49
3.2.3	Operasjonalisering av variabler .....	50
3.2.4	Valg av datakilder - informanter og dokumenter.....	51
3.3	Datainnsamling .....	52
3.3.1	Intervju .....	52
3.3.2	Dokumentstudier.....	53
3.3.3	Difis spørreundersøkelse.....	53
3.4	Analyse av data .....	54
3.5	Vurdering av metodekvalitet.....	55
3.5.1	Studiens pålitelighet.....	55
3.5.2	Studiens gyldighet.....	58
3.5.3	Intern gyldighet.....	58
3.5.4	Ekstern gyldighet (overførbarhet/generalisering) .....	58
3.5.5	Overførbarhet .....	59
3.6	Etiske refleksjoner .....	59
<b>4</b>	<b>Resultater .....</b>	<b>61</b>
4.1	Status for prosjektene.....	62
4.1.1	Overgang fra prosjekt til drift .....	63
4.1.2	Opplevde de et behov for endringen? .....	63
4.1.3	Tilført kompetanse i gevinstrealisering og endringsledelse.....	65
4.2	Hva kom prosjektene fram til og hvordan formidlet de det? .....	66
4.2.1	Vurdering av innovasjonsgrad og omfang .....	66
4.2.2	Videreutvikling av de nye løsningene.....	66
4.2.3	Informasjon og kommunikasjon .....	67
4.3	Hvordan la prosjektene til rette for implementering? .....	68
4.3.1	Involvering av medarbeiderne .....	68
4.3.2	Fjerne hindringer.....	70
4.3.3	Ledelsens rolle .....	70
4.3.4	Forankring.....	71

4.3.5	Plassering av ansvar for gjennomføring og oppfølging .....	72
4.3.6	Planer for veien videre .....	73
4.3.7	Mellomledernes prioritering av ressurser .....	74
4.3.8	Planer for opplæring.....	74
4.4	Prosessegenskaper ved tjenstedesign .....	76
4.4.1	Utfordring av eksisterende kultur .....	76
4.4.2	Samarbeid på tvers .....	76
4.4.3	Resultatoversikt.....	79
<b>5</b>	<b>Drøfting .....</b>	<b>82</b>
5.1	Kort om våre viktigste funn .....	82
5.2	Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering?.....	84
5.2.1	Ledelsesforankring.....	85
5.2.2	Ressurser .....	85
5.2.3	Støttende klima for implementering?.....	86
5.2.4	Visjon for endringen .....	86
5.2.5	Begrenset struktur for implementering .....	87
5.2.6	Delkonklusjon om tilrettelegging for implementering.....	90
5.3	Andre forhold kan ha betydning for implementeringen.....	91
5.3.1	Sårbar overgang fra prosjekt til drift.....	94
5.3.2	Delkonklusjon om andre forhold .....	96
5.4	Muligheter og utfordringer ved tjenstedesign relatert til implementering .	96
5.4.1	Prosessegenskaper som drivere for implementering.....	96
5.4.2	Tjenstedesign både utfordret og utviklet kultur .....	99
5.4.3	Delkonklusjon om tjenstedesign og implementering .....	99
5.5	Likheter og forskjeller i teoriene.....	100
5.5.1	Oppsummerende konklusjon.....	104
<b>6</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>107</b>
6.1	Oppsummering.....	107
6.1.1	Refleksjoner om sammenhengen mellom teoriene .....	108
6.2	Avsluttende kommentar .....	109
<b>7</b>	<b>Referanser/litteraturliste .....</b>	<b>110</b>
	<b>Oversikt over tabeller og figurer .....</b>	<b>117</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>118</b>





# Forord

Denne avhandlingen utgjør en vesentlig del av våre mastergradsstudier i innovasjon og ledelse ved Universitetet i Sørøst-Norge (USN).

Vi vil rette en stor takk til våre forelesere og medstudenter ved USN som har gitt oss inspirasjon og et solid kunnskapsgrunnlag for arbeidet med denne avhandlingen. Takk til Difi for tilliten dere har vist oss ved å gi oss tilgang til casene og stipend for å utføre studien. Spesielt vil vi takke Anniken Willumsen og Tore Basmo Bergh (Difi) for velvilje, tilrettelegging og oppfølging. Takk til alle våre informanter for at dere stilte til intervju og delte deres erfaringer og tanker med oss. Takk til Birgit Leirvik for kloke innspill. Vi vil også rette en solid takk til vår engasjerte veileder førsteamanuensis Jon Honerud Hovland. Dine råd har vært til stor hjelp og vi har satt enormt pris på din entusiasme og tilgjengelige støtte underveis i arbeidet.

Å skrive en masteravhandling som yrkesaktiv har hatt den fordelen at vi har kunnet relatere mye av det vi har lært til egen arbeidshverdag. Samtidig kan vi ikke legge skjul på at dette har vært et intenst år med ekstra høyt arbeidspress for oss begge. Takk til våre rause arbeidsgivere, Fylkesmannen i Telemark/Utdanningsdirektoratet og Patentstyret, som har gjort det mulig for oss å kombinere jobben med studier. Aller mest vil vi takke hverandre for et godt samarbeid og rette en ydmyk, varm takk til dem der hjemme; våre ektemenn og barn. Uten deres tålmodige forståelse, uvurderlige støtte og heiarop i innspurten ville det ikke vært mulig for oss å gjennomføre denne studien.

Oslo, 14. mai 2018

Elisabeth Holte og Anne Kathrin Waage



# 1 Innledning

"In the breast of one who wishes to do something new, the forces of habit raise up and bear witness against the embryonic project" (Schumpeter 1934, s. 86).

Når de «boblende» idé- og utviklingsfasene i et innovasjonsprosjekt er over, hva skal da til for å implementere endringer og tiltak for å oppnå effektene man ønsker? Å få til gode endringer er hardt arbeid, samtidig som det å være en del av en dårlig endring eller å unngå endringer kan være enda vanskeligere (Fullan, 2007, s. 92). Å studere implementering handler om å studere veien fremfor målet; Hvordan holde energien oppe, håndtere motstand mot endring og faktisk få til å implementere noe nytt inn i organisasjonen?

## 1.1 Bakgrunn

Kun 30 prosent av alle endringsforsøk lykkes, ifølge John Kotter (1996). Siden boken hans "Leading Change" kom ut i 1996 har det vært skrevet tusenvis av artikler og bøker om hvordan endringer bør ledes, og det tilbys et bredt spekter av utdanninger, kurs og opplæringer om dette temaet. Samtidig er det skrevet over en million artikler om temaene innovasjon og organisasjonsendring. Til tross for stadig mer kunnskap om ledelse, innovasjon og organisasjonsendringer har det vist seg vanskelig å få til endringer som skaper varige spor. McKinsey utførte i 2008 en global undersøkelse av endringsprosesser og kom frem til at av bare en av tre endringsprosesser lyktes (Aiken & Keller, 2009). Mange andre studier har kommet fram til det samme resultatet.

Alle deler imidlertid ikke denne oppfatningen. Bernard Burnes trekker i tvil det faktum at ca. 70 % av endringsforsøkene mislykkes og mener det ikke finnes tilstrekkelig empirisk belegg for å bevise dette. Han erkjenner likevel at mange virksomheter sliter med å implementere endringer med suksess (Burnes, 2011, s. 446).

I likhet med Burnes peker også andre forskere på at nettopp implementering er spesielt utfordrende i innovasjonsprosjekter (Klein og Sorra, 1996, s. 1055), (Keupp et al, 2012) (Repenning, 2002). For lite oppmerksomhet på gjennomføring av endringer kan føre til at innovasjonsarbeid ikke gir de forventede resultatene eller i verste fall mislykkes helt

(Klein og Sorra, 2012, s.1055). Til tross for denne klare erkjennelsen fokuserer innovasjonslitteraturen hovedsakelig på søk, utvikling og å ta i bruk innovasjoner, mens en relativt begrenset andel retter oppmerksomheten mot hvordan de nye løsningene skal tas i bruk. Den relativt sparsomme forskningen på dette feltet har ført til at implementering treffende nok blir kalt «det forsømte medlemmet i innovasjonsfamilien» (Klein og Sorra, 1996, s.1072).

The subject of relatively little research, implementation is the neglected member of the innovation family. Even the *Academy of Management Review's* Call for Papers on the Management of Innovation (1994, s. 617-618) had a distinct, if implicit, focus on the development and adoption - not the implementation - of innovations (Klein & Sorra, 1996, s. 1072).

Vi som skriver denne masteravhandlingen arbeider selv med innovasjons- og utviklingsarbeid i offentlig sektor. Vi har erfart at til tross for stort engasjement og entusiasme i oppstarten av endringsprosjekter, så faller ofte energinivået og innsatsen når de nye konseptene skal iverksettes i virksomheten og endringen faktisk skal gjennomføres i praksis.

Denne studien er gjennomført som en kvalitativ casestudie med fokus på implementering i to tjenstedesignprosjekter som begge fant sted i offentlig sektor og mottok støtte fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Vi har søkt i litteraturen etter faktorer som kan påvirke implementeringsprosessen og sett etter spor fra disse i «våre» offentlige innovasjonsprosjekter. Kan tjenstedesign som metode ha elementer i seg som understøtter eller stikker kjepper i hjulene for å gjennomføre en innovasjon? Svaret vil kunne bidra til utvikling av empirisk kunnskap om implementeringsfasen i tjenstedesignprosjekter i offentlig sektor.

Gjennom denne oppgaven ønsker vi å bidra til kunnskapsutvikling om implementering i innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Målet er å få mer kunnskap om hva som kan være til hjelp for å forstå og å lede prosessen for å sikre at tiltak og løsninger i innovasjonsprosjekter tas i bruk og gir ønsket resultat.

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av innovasjon i offentlig sektor, tjenstedesignmetoden og Difis stimuleringsordning. Deretter redegjør vi for studiens problemstilling og forskningsspørsmål, før vi kort beskriver de to prosjektene vi har undersøkt og avhandlingens øvrige oppbygning.

### 1.1.1 Innovasjon i offentlig sektor

Eldrebølgen, miljøutfordringer og stadig flere som står utenfor arbeidslivet representerer bare noen få av de såkalte “flokete” utfordringene det norske velferdssamfunnet må løse i årene som kommer. Samtidig gir reduserte oljeinntekter, færre yrkesaktive og flere pensjonister strammere økonomiske rammer i offentlig sektor. For at velferdsstaten skal kunne tilby like gode eller bedre tjenester til befolkningen i framtiden, må det offentlige finne fram til bedre og mer effektive måter å arbeide på, til lavere kostnad. En viktig forutsetning for å lykkes med dette er å øke offentlig sektors omstillings- og innovasjonsevne (European Commission 2013a; OECD 2014) (Bason, 2017, s.19). Interessen for innovasjon i det offentlige er stor og regjeringens “*Fornye, forenkle og forbedre*” er nærmest blitt for et mantra å regne. Under Digitaliseringskonferansen den 5 juni 2014 (arrangert av Difi), satte daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner innovasjon og utvikling i offentlig sektor på dagsorden ved å uttale følgende:

Regjeringen har høye ambisjoner om å fornye og forbedre forvaltningen og offentlig sektor, og innbyggere og næringsliv har med rette store forventninger om en enklere hverdag. Vi trenger alle som vil tenke nytt.  
(Regjeringen, 2017a)

I følge Sanner handler det blant annet om å jobbe smartere og samhandle bedre og om å øke kvaliteten, kompetansen og effektiviteten i offentlig sektor. I et erfaringsseminar om innovasjon og omstilling i offentlig sektor 6 juni 2017 hadde Sanner følgende å si om prosjekter som var med i Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign i staten:

Dette er en del av et mye større bilde - det er en illustrasjon på måten vi må endre oss og måten vi skal arbeide på i offentlig sektor i årene som kommer...[...]...Vi er rett og slett nødt til å jobbe på nye måter. Derfor pleier jeg å si at i offentlig sektor, så må vi skape en kultur for kontinuerlig fornyelse og da handler det ikke om ett grep, men det handler om mange som går i samme retning (Regjeringen, 2017b)

Det er liten tvil om at evnen til innovasjon er avgjørende for å skape varige konkurransefortrinn i dagens samfunn preget av stadig raskere endringer. Ifølge Christian Bason er det mulig å spare kostnader på mellom 20-60 % i offentlig sektor og samtidig skape bedre tjenester med økt innbyggertilfredshet (Bason, 2010, s. 5). Til tross for dette tar innovasjonslitteraturen i begrenset grad for seg innovasjon knyttet til offentlig sektor, med dets politiske og institusjonelle særpreget (Hartley, 2005) (Bason, 2017, s. 23)

Offentlig forvaltning kan sies å ha tre paradigmer som har utviklet seg de siste tiårene; 1. den tradisjonelle offentlige forvaltningen preget av stabilitet, byråkrati og få valgmuligheter, 2. den markeds- og konkurranseorienterte «New Public Management» med valg for brukere og 3. et nettverksparadigme preget av kontinuerlig endring og samskaping med brukerne (Hartley, 2005, s. 29). Det siste paradigmet har trådt frem de senere årene.

Offentlig sektor har rettet økt oppmerksomhet mot brukerinvolvering og innovasjon gjennom samskaping, noe som har åpnet dørene for å ta i bruk nye metoder, som ulike designtilnærminger (Lindqvist et. al. 2011; Bourgon, 2008, 2012; Ansell & Torfing, 2014)(Bason, 2017, s. 18). Ledere og beslutningstagere fra svært ulike geografiske, kulturelle og organisasjonsmessige områder bruker nå designtilnærminger for å innovere (Bason, 2017, s. 21). Designmetoder innebærer en måte å jobbe systematisk og samarbeidsorientert på, som passer godt inn i de overordnede, samarbeidsdrevne og brukersentrerte styringsmodeller (Bason, 2017, s. 10).

Å designe for offentlig sektor handler stort sett om å bruke designtilnærminger, metoder og tenkemåter for å skape endringer i samfunnet, ved å rette oppmerksomheten mot offentlig politikk og tjenester. Bason hevder at designkompetanse blir brukt til å: 1. *utforske problemrommet* (gjennom etnografiske designmetoder, feltarbeid og visualisering av brukerreiser og prosesser), 2. *skape alternative scenarioer* (gjennom visualisering og kreative metoder for å fremme godt samarbeid rundt idé- og konseptutvikling) og 3. *konkretisere fremtidig praksis* (ved bruk av prototyper og brukertesting og skape idealistiske og visjonære fremtidsbilder) (Bason, 2017, s. 10) Disse tilnærmingene kalles gjerne tjenstedesign, strategisk design, makro design, offentlig design, «design thinking», «human centered design», «co-design» og «co-creating» (samskaping) (Bason, 2017, s. 18). Uten av vi har noe sikkert empirisk grunnlag

for det, er vårt inntrykk at metodene som til nå har vært mest brukt og kjent i offentlig sektor her i landet, er «design thinking» og tjenstedesign.

Osborne, Radnor og Nasi (2013) hevder at det er to store svakheter i måten offentlige virksomheter styres og organiseres på (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013, s.135). Man baserer seg på styringsteori som kommer fra produksjonsbedrifter (produksjon/salg av varer), og erkjenner i for liten grad at den offentlige virksomheten hovedsakelig tilbyr en tjeneste. Offentlige virksomheter leverer som oftest «offentlige tjenester» og ikke «offentlige varer» og Osborne et al. mener derfor at offentlig sektor i større grad bør bruke teori fra tjenestesektoren, fremfor teori fra produksjonsbedrifter. Et økt tjenestefokus vil bringe med seg at tjenester i større grad designes med brukeren i sentrum, og at man vier mer oppmerksomhet til eksterne forhold (Osborne et al., 2013, s.135)

Å forstå en brukers forventninger til en tjeneste og styre disse er helt essensielt for hvordan brukerne opplever tjenesten. Deres opplevelse igjen, påvirker hvor effektiv og virkningsfull de opplever tjenesten (Osborne et al., 2013, s. 138). Ved tjenester skjer produksjon og konsumering samtidig, slik at å redusere produksjonskostnader direkte påvirker hvordan brukerne opplever tjenesten.

### 1.1.2 Tjenstedesign som innovasjonsmetode

Tjenstedesign støtter seg på mange fagdisipliner, men stammer fra såkalt *design thinking* (Stickdorn, Schneider, Andrews og Lawrence, 2011). Sentralt i metoden står prinsipper om brukerorientering, samskaping, å visualisere sekvenser, synliggjøre såkalte “tjenestebevis” og helhetstenkning (Stickdorn et al., 2011, s. 34). I følge Difi er Norge i dag en førende nasjon innen tjenstedesign og de definerer metoden slik:

«Tjenstedesign er eit nyttig verktøy for tenesteinnovasjon i offentleg sektor. Metodikken vert i stadig aukande grad brukt i samanhengar der verksemdar ønsker å legge til rette for gode opplevingar for og i møte med brukarane sine» (DIFI, 2018).

Tjenstedesign innebærer å løse problemer og utvikle tjenester ved å bruke en iterativ tilnærming som legger vekt på empati, brukerorientering, tverrfunksjonelt samarbeid og bruk av verktøy for idégenerering og visualisering (Kurtmollaiev, Fjuk, Pedersen, Clatworthy og Kvale, 2017, s. 8). Sentrale arbeidsverktøy er å lage såkalte personas, tegne

kundereiser, fasilitere tverrfaglig samarbeid i for eksempel workshops, å lage prototyper av tjenester og skape “wow”-opplevelser (Kurtmollaiev et al., 2017, s. 8).

Regjeringen har de senere årene trykket metoden til sitt bryst, noe følgende uttalelse fra Jan Tore Sanner 6 juni 2017, viser:

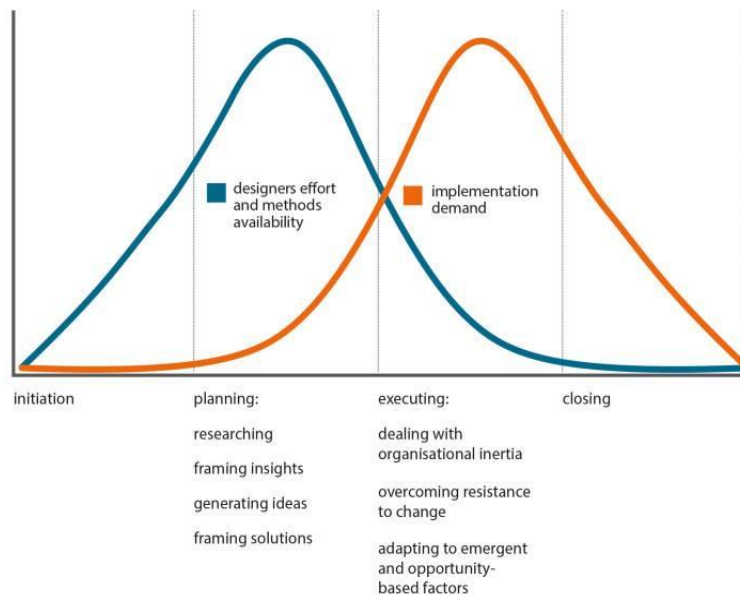
Tjenstedesign tar nettopp utgangspunkt i det vi [regjeringen] ønsker, nemlig at vi skal løse utfordringer for mennesker - og den metodikken, tror jeg, kan bidra til å utløse innovasjon, både i kommune og stat, og ikke minst i samsillet mellom oss. Er det noe jeg ønsker å se mer av i offentlig sektor, så er det at man prøver og tester ut! (Regjeringen, 2017b)

Selv om tjenstedesign som metode er i fremvekst og til en viss grad har modnet, har vi relativt lite empirisk belegg for å vurdere hvorvidt metoden er velegnet til å gi ønskede gevinster i form av økt produktivitet og høyere kvalitet på tjenestetilbud. Forskere har likevel antydnet at tjenstedesign kan påvirke selve organisasjonene som tar i bruk metoden (Bailey 2012; Deserti and Rizzo 2014; Holmlid, Wetter-Edman, and Edvardsson 2017; Junginger and Sangiorgi 2009; Lin et al. 2011; Sangiorgi, Patrício, and Fisk 2017; Sangiorgi and Prendiville 2017) og det finnes empiri som taler for at tjenstedesign kan gi effekter i form at endret tankesett og praksis (Kurtmollaiev et. al., 2017, s. 12).

Design seems to have become a *vehicle for exploration*; an exploration that potentially challenges commonly accepted assumptions about public governance and bureaucracy. One might even ask whether design approaches are an expression of a growing “reenchantment” of the practice of public management and policy (Paquet 2009; Parsons 2010, s. 26) (Bason, 2017, s. 21).

Design ser ut til å kunne være et spesielt godt verktøy for å utforske nye muligheter for å innovere offentlig sektor. Hvorfor er det da likevel så utfordrende å iverksette de nye løsningene og lykkes med endringer som settes i gang? Ricardo Martins illustrerer den sårbare perioden mellom leveransen fra designerne (tilgangen til deres kompetanse og metoder) og implementeringen med “kløften” i følgende graf:





Figur 1: Tilgang til designernes kompetanse og metoder, versus implementeringsbehov (Martins, 2016, s. 12-14)

For å lykkes med innovasjon er det avgjørende å få til en god overgang mellom leveranse og implementering. I hvilken grad kan design også legge til rette for eller drive frem en implementering - kan design også være en «*vehicle of exploitation*»?

Stickdorn et. al. definerer implementering som det å omgjøre idéer til handling. I deres bok om tjenstedesign presenterer de en rekke arbeidsverktøy for tjenstedesign, deriblant fem verktøy for å overføre nye idéer eller forbedrede tjenester ut til alle deler av en organisasjon. Dette er verktøy som skal kunne bidra til å engasjere nytt publikum, sikre involvering av ansatte i innovasjonsprosessen og skape en overbevisning om behovet for endring (Stickdorn et al., 2011, s. 148).

Fem tjenstedesignverktøy som er relevante for implementering:

- **Historiefortelling** («Storytelling») - en metode for å dele innsikter og nye tjenstekonsepter (brukes gjerne sammen med «Personas»)
- **Blåkopi av tjenesten** («Service Blueprints») - en måte å spesifisere/detaljere hvert enkelt steg i en tjeneste (visualisering av tjenesten både fra kundens og ansattes perspektiv)
- **Rollespill** («Service Roleplay») - å trene på situasjoner for å forbedre kundeopplevelsen

- **Kart over kundens livssyklus** («Customer Lifecycle Maps») - en helhetlig visualisering av kundens forhold til tjenesteyter
- **Forretningsmodell kanvas** («Business Model Canvas») - mal for å beskrive, analysere og designe forretningsmodeller

(Stickdorn et al., 2011, s. 202-213)

### 1.1.3 Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenestedesign i staten

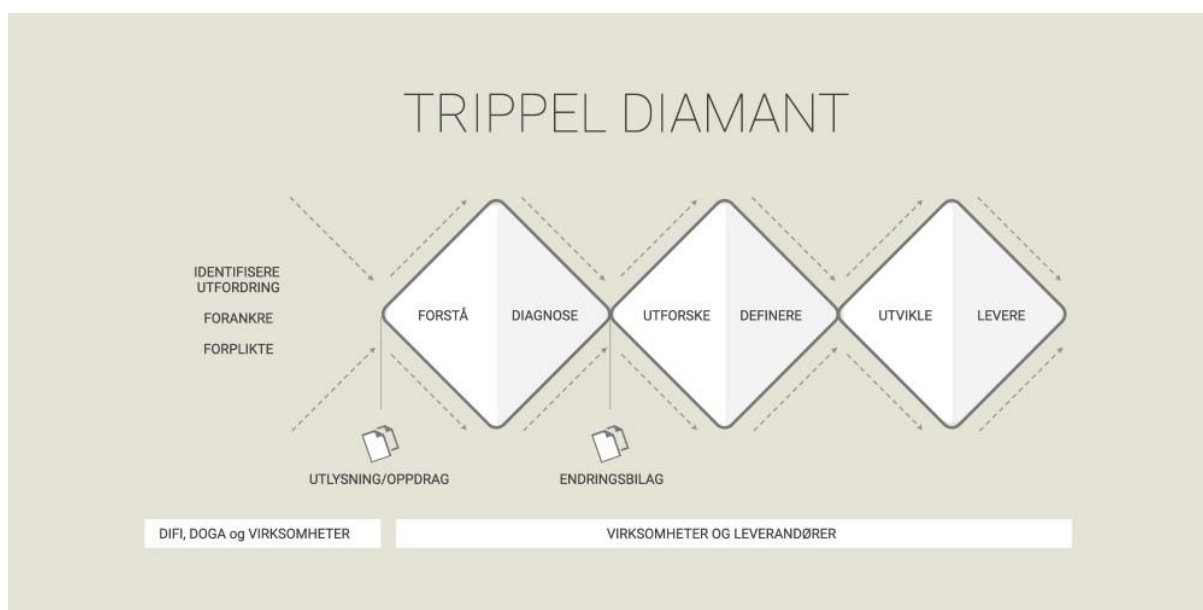
På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) etablerte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2016 en stimuleringsordning for innovasjon og tjenestedesign i staten (nå kalt #StimuLab). Formålet med ordningen var å øke bruken av innovative metoder og tjenestedesign i offentlig forvaltning ved å dele ut midler til utviklingsprosjekter.

Alle prosjektene som har fått tildelt midler har hatt som oppgave å ta tak i såkalte “flokete utfordringer”, dette er “utfordringer der det ikke er lett å se sammenhengen mellom årsak og virkning – og der det er mange aktører, og relasjonene mellom dem er uoversiktlige” (Difi, 2017). Prosjektene kan sorteres etter om de angår vertikal, faglig styring uten harde midler, operativ samordning eller endring av arbeidsmåter. Difi samarbeider med Design og arkitektur Norge (DOGA) om å tilføre kompetanse og veilede oppdragsgiverne i fasen frem mot å gjøre en innovativ anskaffelse (Difi, 2018, 15.01).

Difi og DOGA gjennomførte en forhåndskvalifisering av hvilke leverandører som skulle tilbys gjennom en felles rammeavtale. Et krav til leverandørene har vært at de skulle kunne levere konsulenttjenester innen både tjenestedesign, gevinstrealisering og endringsledelse. Difi og DOGA hevder selv at akkurat denne trianguleringen av metoder blir kalt “den norske modellen” og at den har vekket internasjonal interesse (Difi, 2018). Det har vært lagt opp til at leverandørene skulle delta i tidligfasearbeid for å hjelpe oppdragsgiverne til å stille de rette diagnosene og slik spisse hvilket problem de egentlig skulle løse.

En vanlig modell over designprosesser er “Double Diamond” som viser to diamanter for å illustrere divergente og konvergente prosesser gjennom designprosessers ulike faser: utforske, definere, utvikle og levere løsning (DesignCouncil, 2018). For å være sikker på

at prosjektene løser de rette problemene, innførte Difi/ DOGA en ekstra lang diagnosefase og presenterte følgende modell som de kaller “Trippel diamant”:



Figur 2: #StimuLab sin metode: “Trippel diamant”(DOGA, 2018)

Alle de åtte prosjektene skulle i utgangspunktet kunne dokumentere resultater eller sannsynliggjøre konkrete, planlagte gevinster ved utgangen av 2017. Etter første prosjektperiode (2015-2017) var Difi interessert i å samle kunnskap om denne måten å jobbe med innovasjon på. De ønsket også å få innsikt i om det å kombinere tjenstedesign, endringsledelse og gevinstrealisering sammen var hensiktsmessig for å løse samfunnsflokke og øke innovasjonsevnen.

Med utgangspunkt i relevante rammeverk fra implementeringsteori og endringsledelse ønsket vi å studere implementering i to av prosjektene som fikk midler gjennom Difis stimuleringsordning. Vi vil nå gi en liten introduksjon til de to prosjektene, og for anledningen har vi kalt dem «Flyt» og «Kart».

#### 1.1.4 Beskrivelse av prosjektene

##### *Prosjekt «Flyt»*

«Flyt» har vært et samarbeidsprosjekt mellom flere etater som hadde som mål å ta for seg en bestemt type søknadsprosess der alle etatene var involverte. Denne bestemte søknadsprosessen var blitt identifisert som et hovedproblem i et tidligere kartleggingsprosjekt, fordi man så at forvaltningen mottok henvendelser som indikerte at brukerne opplevde prosessen som forvirrende. Det tidligere prosjektet avdekket også at

det ble gjort en del dobbeltarbeid og at informasjonsflyten mellom de samarbeidende etatene ikke var god nok. Brukerne sendte ofte inn søknader om ikke var fullstendige, noe som førte til merarbeid for de ansatte og lengre saksbehandlingstid. Kunne etatene få til en bedre samhandling seg imellom, så man for seg at dette ville gagne brukerne og skape en mer helhetlig søknadsprosess. Prosjektet ble tatt inn i Difis Stimuleringsordning. Ved hjelp av innovative, brukersentrerte metoder, i kombinasjon med gevinstrealisering og endringsledelse skulle man utvikle en mer brukerrettet søknadsprosess som svarte på brukernes reelle behov.

Det formelle eierskapet til prosjektet lå hos én av etatene, men ambisjonen var å skape forankring i de samarbeidende etatene gjennom involvering i prosjektgruppen og workshops. Prosjektet utviklet totalt 21 anbefalte tiltak for å sikre en mer brukerrettet søknadsprosess. Tiltakene spenner fra nye, og mer brukervennlige praksiser, veiledningsmateriale og sjekklister, til nye digitale løsninger, deriblant en ny informasjonskanal. Noen av tiltakene er gjennomført (6 stk.), noen er i prosess (8 stk.) og resten ikke gjennomført av ulike årsaker. Et av tiltakene som antas i kunne gi størst gevinst er en ny, digital portal, men denne er det foreløpig ikke skaffet økonomiske ressurser til, så utviklingen av denne er ikke satt i gang pr. i dag (Sluttrapport, prosjekt Flyt).

### *Prosjekt «Kart»*

«Kart» har vært et utviklingsprosjekt gjennomført i en stor statlig virksomhet. Prosjektet tok selv kontakt med Difi for å søke om midler fra stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign i staten. Prosjektet ble innvilget midler gjennom ordningen og fikk støtte til å gjennomføre en anskaffelse knyttet til tjenstedesign, endringsledelse og gevinstrealisering. Virksomheten ønsket hjelp fra tjenstedesignerne til å bli i “bedre stand til å forstå og formidle brukerbehov” for i andre omgang å få til bedre beslutningsprosesser. De ønsket å bli mer brukerdrevne i sin arbeidsmåte og implementere tjenstedesigntilnærming til sine prosesser. Gjennom å kartlegge brukerprosesser og skaffe innsikt i brukerbehov, skulle prosjektet utvikle nye verktøy for å få til en god dialog med brukerne og forstå behovene deres.

Prosjektarbeidet resulterte i en “verktøykasse” med 10 verktøy for behovsforståelse og brukermedvirkning, veiledning til bruk, huskelister, eksempler og maler som medarbeiderne kunne anvende i forbindelse med brukermøter. Disse verktøyene ble

utviklet i tett samarbeid med brukerne og skulle både gi bedre løsninger for sluttbrukerne og samtidig bidra til å oppnå politiske ambisjoner om å senke samfunnskostnader (Sluttrapport, prosjekt Kart). På det tidspunktet vi gjennomførte vår undersøkelse, var de helt i startfasen av å implementere verktøyene i én avdeling. Det var imidlertid ikke helt avklart hvilke andre avdelinger som skulle ta i bruk de nye verktøyene som en del av sin arbeidshverdag.

### 1.1.5 Tema, formål og avgrensning

En rekke forskningsresultater peker på at implementeringsfasen er en kritisk og sårbar fase i innovasjonsprosjekter og at mange prosjekter mislykkes med å gjennomføre de løsningskonseptene som er utviklet i prosjektets tidlige faser. Implementeringsfasen er avgjørende for at innovasjonsprosjekter skal lykkes (NIRN, 2018). Samtidig er det påfallende lav interesse blant forskere for å studere implementeringsfasen, sammenliknet med andre faser i innovasjonsprosessen. Hvorfor er det slik, og på hvilke måter kan vi studere fenomenet implementering? Legger virksomhetene som gjennomfører et innovasjonsprosjekt godt nok til rette for at de nye løsningsforslagene faktisk gjennomføres?

I denne avhandlingen ønsker vi å undersøke disse spørsmålene og vil rette søkelyset mot to av prosjektene som har mottatt støtte gjennom Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenestedesign i staten. Vi spør oss: ***Hva fremmer eller hemmer implementering i de to offentlige tjenestedesignprosjektene?***

Videre vil vi ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering av nye løsninger og tiltak?
2. Hvilke andre forhold kan ha betydning for implementering av resultater fra de to innovasjonsprosjektene?
3. Bringer tjenestedesignmetoden med seg spesielle muligheter eller utfordringer ved implementering av løsninger og tiltak i de to prosjektene?

## 1.1.6 Oppgavens oppbygning

Vår oppgave består av seks kapitler og her følger en kort oversikt over hva de ulike kapitlene inneholder:

### *Kapittel 1 - Innledning*

Vi begynner med å beskrive bakgrunnen for studien ved å gi en kort introduksjon til innovasjon i offentlig sektor. Deretter gjør vi rede for tjenstedesign som innovasjonsmetode, før vi tar for oss Difi sin stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign i staten. Vi gir deretter en kort beskrivelse av de to utvalgte casene før vi presenterer problemstillingen med forskningsspørsmål som danner grunnlaget for studien.

### *Kapittel 2 - Teori*

I oppgavens andre kapittel gjør vi kort rede for begrepet innovasjon og hvordan innovasjon skapes. Deretter tar vi for oss implementering som del av en innovasjonsprosess. Vi søker til implementeringsforskningen for å finne teori og rammeverk som kan hjelpe oss å forstå implementering. Vi supplerer så dette med en sentral teori fra endringsledelse og sammen danner dette et teoretiske bakteppet for senere analyse og diskusjon.

### *Kapittel 3 - Metode*

Her presenterer vi studiens forskningsdesign, viser hvilke metodiske valg vi har tatt i prosessen og reflekterer rundt mulige svakheter og feilkilder. Vi argumenterer også for hvorfor vi mener studien har en tilfredsstillende kvalitet.

### *Kapittel 4 - Resultater*

I oppgavens fjerde kapittel presenterer vi resultatene fra undersøkelsen, hva vi fant i intervjuene og fra å studere relevante dokumenter. Vi viser også resultatene oppsummert i en tabell.

### *Kapittel 5 - Drøfting*

Etter å ha presentert resultatene trekker vi i kapittel fem ut hva vi mener er de viktigste funnene og drøfter dem i lys av teoriene vi har valgt fra henholdsvis implementering og

endringsledelse. Vi reflekterer også litt rundt forskjeller og likheter ved implementeringsteori og Kotters endringsledelsesteori.

### *Kapittel 6 - Konklusjon*

I det sjette kapittelet gjør vi oss noen overordnede refleksjoner om studiens funn og implementering i offentlige tjenstedesignprosjekter. Vi runder av med å komme med anbefalinger for videre forskning.

## 2 Teori

I dette kapittelet skal vi gjøre rede for teoriene som vi legger til grunn for studien vår. Vi vil først gi noen definisjoner på innovasjonsbegrepet og presentere ulike perspektiver på innovasjon, samt hvordan innovasjonsprosesser forløper. Deretter skal vi spisse oss inn mot implementeringsfeltet. Hovedvekten i teorikapittelet vil ta for seg bakgrunnen og status for implementeringsforskningen. Vi vil presentere implementeringsteori og sentrale bidrag og begreper i feltet. I implementeringsforskningen står rammeverket til Dean Fixsen (2005) sentralt, og vi vil derfor gi en introduksjon av dette, men også supplere med et par andre teorier knyttet til implementering (Fixsen et. al, 2005). I tillegg presenterer vi endringsledelsesteori, nærmere bestemt John Kotters 8-trinns modell for endringsledelse (Kotter, 1995, s. 61). Til sist vil vi oppsummere teorien og de viktigste begrepene, og argumentere for et sammenstilt rammeverk vi vil ta med oss videre i undersøkelsen.

### 2.1 Innovasjon

Innovasjon regnes som en sentral kilde til å skape verdier og utvikle velferdssamfunnet vårt (Kunnskapsdepartement, 2013, s. 15), men hva ligger i begrepet innovasjon? Ordet «innovasjon» kommer opprinnelig fra det latinske ordet «innovare» og betyr å skape noe nytt (Ordnett, 2018). Det finnes mange ulike definisjoner på hva innovasjon er og innovasjon kan bære være selve aktiviteten som utføres, resultatet (f.eks. nye produkter eller prosesser) eller effekten av innovasjonen. Mark Dodgson beskriver innovasjon som “both an outcome and a process, a fact and an act” (Dodgson, Gann og Phillips, 2013, s. 5)

Den østerrikske økonomen Joseph Schumpeter regnes som opphavsmannen til innovasjonsbegrepet. Schumpeters arbeid har hatt stor innflytelse på utviklingen av innovasjonsfeltet, og hans innovasjonsteori fra 1920-tallet har inspirert hvordan innovasjon er definert i den kjente Oslomanualen (OECD, 2018): “An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or a process, a new marketing method or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations” (Oecd, 2005, s. 46). Definisjonen åpner opp for en bredde i hva innovasjon kan være, samtidig som den beskriver et krav til vesentlighet og implementering.



I Innovasjonsmeldingen “Et nyskapende og bærekraftig Norge” defineres innovasjon som “en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier” (Nærings- og handelsdepartementet, 2008). Denne definisjonen får ikke frem hvilken nytte innovasjon kan ha for samfunnet, som er et av målene ved å jobbe innovativt i offentlig sektor. Difi definerer innovasjon som “å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomheter, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd.” (Difi, 2018).

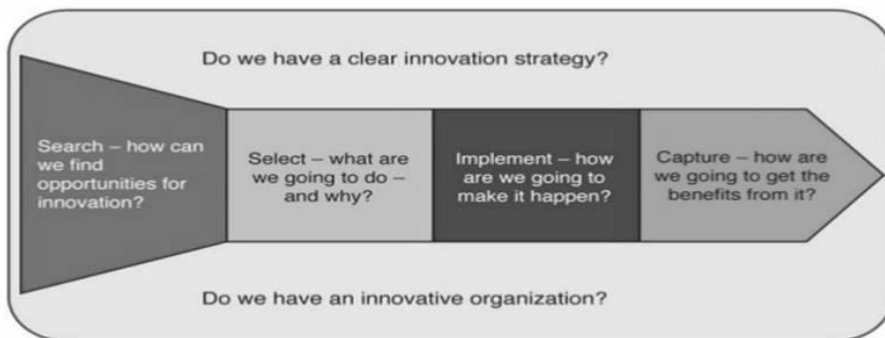
For at noe skal være en innovasjon må det altså gi en verdi gjennom at det må implementeres eller kommersialiseres, det er ikke nok med en ny idé eller oppfinnelse. Oslo-manualen viser til at det finnes fire ulike typer innovasjon; produktinnovasjon, prosessinnovasjon, innovasjon i markedsføring og organisatorisk innovasjon (Oecd, 2005, s. 47). Før forbandt man innovasjon med kun håndgripelige produkter eller prosesser i industrien, og overså i stor grad innovasjoner i organisasjoner eller tjenester. Dette har imidlertid endret seg og det rettes nå mye oppmerksomhet mot både tjenesteinnovasjon og organisatorisk innovasjon - og man ser at disse to innovasjonsformene henger sammen (Fagerberg, 2015, s. 37). En utvidelse av hva som i dag regnes som innovasjon har igjen resultert i at fagområdet har blitt mer relevant i samfunnet generelt, også i offentlig sektor (Fagerberg, 2015, s. 38).

## 2.2 Innovasjonsprosesser

Når vi skal studere hvordan innovasjon skapes, er det naturlig å se nærmere på hvilke aktiviteter og prosesser i en virksomhet som gir innovasjon. Vi betrakter da innovasjon fra et mikronivå (Fagerberg, 2015, s. 10). Schumpeter fremhever følgende tre aspekter ved innovasjonsprosesser: 1. de bringer med seg en grunnleggende usikkerhet, 2. de krever at man beveger seg raskt og 3. de møter ofte motstand (Fagerberg, Mowery, & Nelson, 2005, s. 11)

Innovasjonsprosesser kan forstås og beskrives på mange ulike måter, både som planmessige, lineære forløp og som mer dynamiske, iterative prosesser. En modell som illustrerer innovasjonsprosesser som lineære, er Tidd og Bessants «fiskelignende» modell

som deler innovasjonsprosessen inn i fire faser: søkefasen, utvelgelsesfasen, implementeringsfasen og fangstfasen (Tidd, 2013, s. 404).



Figur 3: Tidd og Bessants modell av innovasjonsprosessen (Tidd, 2013, s. 404)

Modellen visualiserer innovasjon som en sekvensiell prosess som handler om å gjøre idéer til virkelighet og fange verdien av dem. Den viser derfor en tradisjonell oppfatning av innovasjonsprosesser som typisk bestående av en kreativ fase, en vurderingsfase, en utviklingsfase og en lansering. Virkeligheten er imidlertid sjelden så enkel og forutsigbar, og derfor er det ikke alle som støtter denne lineære fremstillingen av en innovasjonsprosess. Noen vil argumentere for at innovasjon er *alt annet* enn en lineær modell fordi det forutsetter en rekke kausale sammenhenger som kun stemmer for et mindretalls innovasjoner (Kline og Rosenberg, 1986). Kline og Rosenberg hevder at selv om noen viktige innovasjoner oppstår som et resultat av forskning (search) er det vanligvis kommersielle hensyn som motiverer virksomheter til å innovere, og de gjør det oftest basert på å kombinasjoner av allerede eksisterende kunnskap. Forskerne kritiserer også den lineære modellen for å ignorere de mange tilbakemeldingsløyvene som finnes mellom stadiene (Fagerberg et al., 2005, s. 8).

“Utvikling og innovasjon er noen ganger enkle prosesser, men ofte er innovasjon ikke resultat av noe ensidig, instrumentelt og enkelt kausalt, snarere noe som fremstår som komplekst, mangesidig og systematisk”  
(Johnsen og Pålshaugen, 2011, s. 14).

For å møte noen av svakhetene ved tradisjonelle innovasjonsprosesser har det derfor vokst frem alternative måter å lede og organisere innovative prosesser på. Van de Ven (1999) utfordrer den strategiske og lineære forståelsen av innovasjonsprosesser og mener innovasjon heller fremstår som uforutsigbare og prosesser som vokser frem. Han

definerer innovasjon som “en sirkel av divergerende og konvergente aktiviteter” og visualiserer dette i en innovasjonssirkel. Denne sirkelen består av en initieringsperiode, en utviklingsperiode og en implementeringsperiode og sirkelen skapes av divergent og konvergent atferd (Van de Ven, 2008, s. 25) (Jentoft, Vasstrøm, & Aas, s. 11).

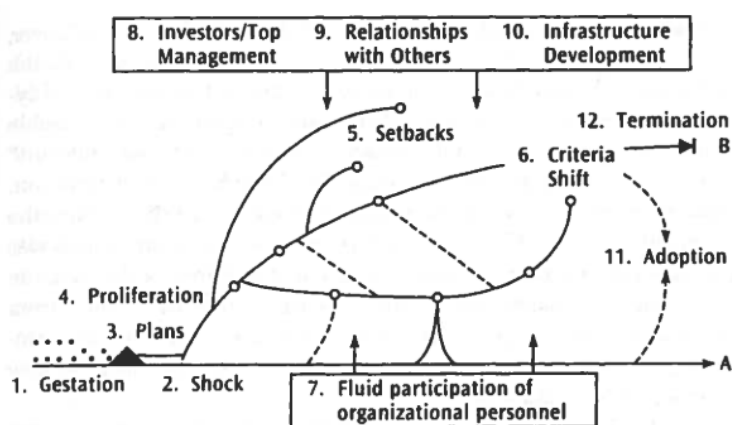
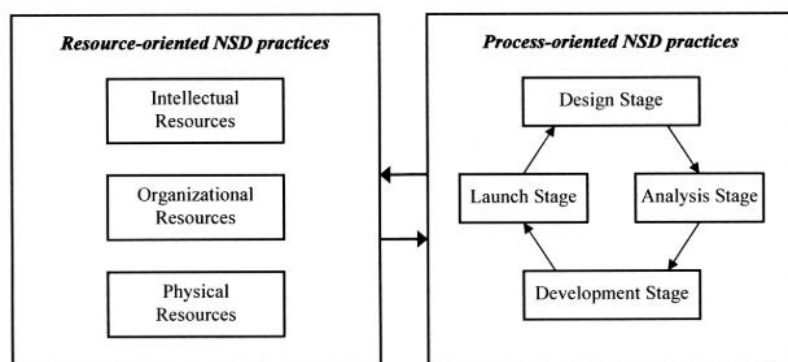


Figure 2.1 Key components of the innovation journey

Figur 4: Van de Vens nøkkelkomponenter i en innovasjonsreise (Ven de Ven, 2008, s. 25)

Van de Ven argumenterer altså for en innovasjonsprosess som er sirkulær, heller enn lineær, men innovasjonsprosesser kan også henge tett sammen med ressurshåndtering. Froehle og Roth (2007) har laget et rammeverk for tjenesteinnovasjonspraksis som illustrerer hvordan innovasjonsprosesser henger sammen med ressursbaser i organisasjoner (Froehle & Roth, 2007, s. 170). De peker på at man ved å kombinere ressursledelse og prosessledelse vil styrke evnen til å lede innovasjonsprosesser.



Figur 5: Rammeverk for å utvikle tjenesteinnovasjonspraksis, ved å kombinere ressurs- og prosessorientert praksis (Froehle & Roth, 2007, s. 170).

Froehle og Roth viser til at forandringer i ressursene, altså boksen til venstre vil påvirke prosessene i høyre boks, og motsatt. Innovasjonsprosessen blir da ikke en prosess som

står alene, men er tett knyttet til de tilgjengelige intellektuelle, organisasjonsmessige og fysiske ressursene i en virksomhet.

Implementeringsforskeren Michael Fullan (2007) deler innovasjonsprosessen inn i tre hovedfaser: 1. initiering, 2. implementering og 3. videreføring. Fullan mener at for å forstå implementeringsfasen må vi se hvordan denne fasen henger sammen med de andre fasene (Fullan, 2007). Oppsummert kan vi hevde at selv om innovasjonsprosesser kan forstås på mange forskjellige måter, er implementering et viktig element i denne prosessen.

## 2.3 Implementering

Uttrykket implementering kommer opprinnelig fra latin; *implere* og den opprinnelige betydningen er ‘fylle, gjøre ferdig’ (Snl, 2018). Implementere vil altså si å gjennomføre eller iverksette noe.

Hvordan blir implementering definert og hvilke begreper bør vi kjenne til fra litteraturen når vi skal studere implementering? Selve ordet «implementering» betyr å iverksette (Snl, 2018). Fixsen et. al. og National Implementation Research Network definerer implementering som *“en planlagt og målrettet prosess med et sett av spesifiserte aktiviteter som skal til for å innføre en metode eller et program til praksisfeltet”* (Fixsen et al., 2005, s. 5) (NIRN, 2018). Denne definisjonen henviser til innovasjonen som en metode eller et program.

Utdanningsforskeren Michael Fullan definerer implementering litt åpnere som *“prosessen å iverksette en idé, et program, eller en rekke aktiviteter og strukturer som er nye for menneskene som forsøker eller forventer å endre noe”* (Fullan, 2007).

Implementering defineres på følgende måte av Klein og Sorra: *“Implementation is the transition period during which targeted organizational members ideally become increasingly skillful, consistent, and committed in their use of an innovation. Implementation is the critical gateway between the decision to adopt the innovation and the routine use of the innovation within an organization”* (Klein og Sorra, 1996, s. 1057).

Klein og Sorra påpeker også at det er en økende oppfatning blant organisasjonsanalytikere om at mislykkede forsøk på oppnå gevinster av en innovasjon, ikke skyldes feil ved innovasjonen i seg selv, men ved feilslått implementering (Klein og Sorra, 1996, s. 1055).

Felles for alle definisjonene her er at de beskriver implementering som en prosess, men utover dette skiller de seg fra hverandre etter *hva* de mener skal implementeres, for eksempel nye tiltak, metoder, programmer eller innovasjoner

### 2.3.1 Hvorfor er implementering viktig?

Innovasjonsprosesser kan by på mange utfordringer, og en av de største utfordringene man står overfor er ofte implementeringsprosessen. God håndtering av implementering er en kritisk suksessfaktor for om en innovasjon blir vellykket, eller havner i statistikken over mislykkede innovasjonsforsøk. En rekke utviklingsinitiativ i både privat og offentlig sektor strander fordi innovasjonen ikke lar seg gjennomføre i organisasjonen. Mye ressurser kastes dermed bort på å forsøke å gjennomføre endringer som kollapser på grunn av manglende kunnskap om den krevende implementeringsfasen. I følge innovasjonsforskningen kan mislykkede innovasjoner hovedsakelig skyldes to forhold; enten svikt i selve innovasjonen, eller at implementeringen av innovasjonen feilet. I de senere årene har det blitt rettet økt oppmerksomhet mot sistnevnte forhold, at manglende evne til implementering av innovasjonen, fremfor feil i selve innovasjonen gjør at innovasjoner mislykkes.

Det er som regel ledelsen som beslutter at en innovasjon skal settes ut i live, og implementering av innovasjonen forutsetter blant annet at innovasjonen adopteres av medarbeiderne i organisasjonen. Uttrykket “innovasjonsimplementering” betegner prosessen med å få medarbeidere til å forplikte seg til å ta i bruk innovasjonen (Klein og Sorra, 1996, s. 1055.) Klein og Sorra mener at den grunnleggende organisatoriske utfordringen med implementering av innovasjon består i å få enkeltindivider i organisasjoner til å endre atferd og ta i bruk innovasjonen (Klein & Sorra, 1996, s. 1055). Implementeringens rolle har også blitt sammenlignet med en sprøytes essensielle funksjon for å tilføre kroppen medisin (NIRN, 2018):

«The use of effective interventions without implementation strategies is like serum without a syringe; the cure is available but the delivery system is not” (Fixsen, Blase, Duda, Naoom og Van Dyke, 2010) (NIRN, 2018).

Hvordan en endring skal gjennomføres er ofte underkommunisert i en endringsprosess (Greenberg, Domitrovich, Graczyk, & Zins, 2005) i (Roland og Westergård, 2015, s. 32). Implementering kan være vanskelig og krever mer enn strukturelle grep, oppstartskonferanser, videoer eller annet motiverende materiale. I offentlig sektor har implementering tidligere vært forbundet med strategier som den amerikanske implementeringsforskeren Dean L. Fixsen kaller å «la noe skje» gjennom å spre innovasjonen med kommunikasjon gjennom nettverk eller å «hjelp noe til å skje» ved bruk av for eksempel manualer eller nettsider. Stadig flere ledere innser at disse strategiene ikke strekker til og at man heller aktivt må drive frem implementering og bruke implementeringsforskning og praksis proaktivt til å «få noe til å skje» (Fixsen, Blase, Metz og Van Dyke, 2013, s. 214).

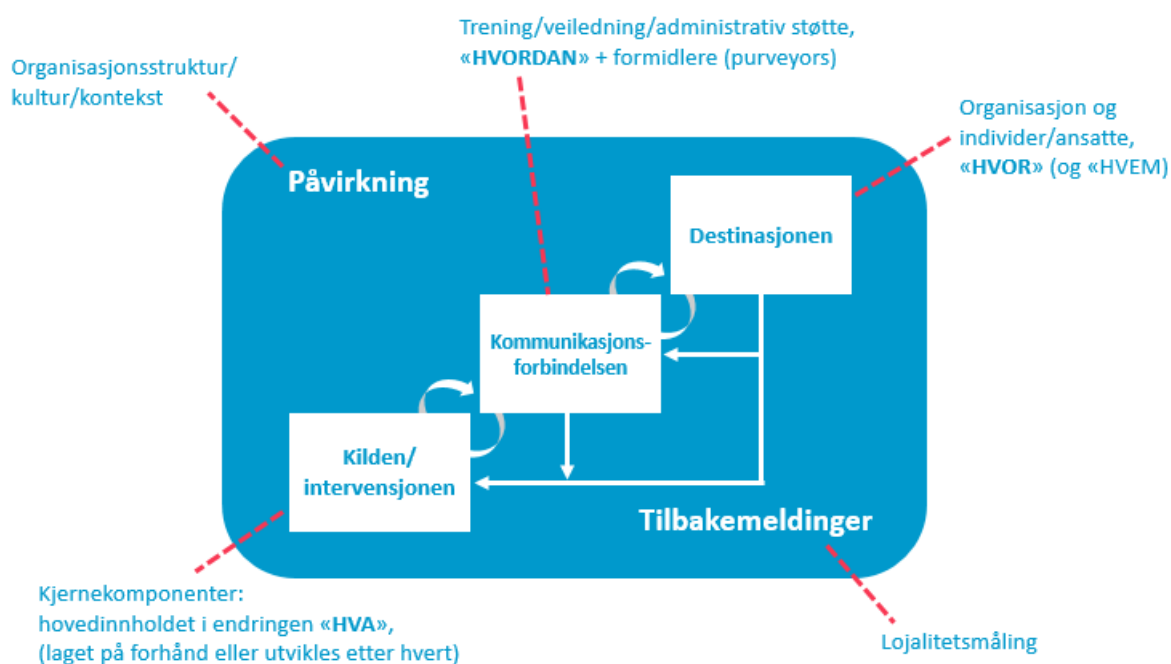
### 2.3.2 Implementeringsforskningen

Hva skal implementeres, hvordan og av hvem? Dette er hva implementeringsforskningen tar for seg. *“Implementation Science is the study of factors that influence the full and effective use of innovations in practice. The goal is not to answer factual questions about what is, but rather to determine what is required”* (NIRN, 2015). Forskningen har rettet mye oppmerksomhet mot utdanning og helsesektoren og selv om det eksisterer et mangfold av ulike rammeverk for implementering, ser hovedvekten av dem ut til å være utviklet med tanke på evidensbaserte programmer som skal implementeres i utdannings- eller helsesektoren.

Implementeringsprosessen betraktes av mange forskere som en lineær prosess. Implementeringsforskerne forsøker derfor ofte å identifisere og beskrive prosessens hovedfaser, eller utarbeide konseptuelle rammeverk for implementering basert på eksisterende litteratur eller praktisk erfaring (Meyers, Durlak, & Wandersman, 2012, s. 4). Vi skal se nærmere på fasene i en implementeringsprosess senere i kapittelet, men først skal vi presentere de viktigste elementene i en implementeringsprosess gjennom Fixsens (2005) konseptuelle rammeverk (Fixsen et.al, 2005).

### 2.3.3 Introduksjon av Fixsens rammeverk

Basert på en omfattende gjennomgang av litteratur om implementering utarbeidet Fixsen, Naom, Blase og Friedman (2005) et rammeverk for implementering av definerte praksis og programmer. Dette konseptuelle rammeverket inkluderer en modell som beskriver elementene i en implementeringsprosess (Fixsen et al., 2005, s. 12). Hovedelementene som inngår i en implementering vises i denne oversiktsmodellen:



Figur 6: Fixsen et. al sin oversiktsmodell for implementering (Fixsen et al., 2005, s. 34). Vår utforming og utdyping (delvis basert på oversettelser av Roland, 2015).

**Kilden/intervensjonen** - Nederst til venstre vises intervensjonen eller kilden (source), som betegnelsen på det nye som skal implementeres, for eksempel tiltak, metoder, program, praksis (Fixsen et al., 2005, s. 34). For at en implementeringsprosess skal gi et godt resultat er det viktig å kjenne godt til kjernekomponentene i intervensjonen. *Hva* som skal gjennomføres må derfor være tydelig beskrevet. Dette kan være laget på forhånd, men kan også utvikles etter hvert.

**Kommunikasjonsforbindelsen** - Det er ikke tilstrekkelig å ha et godt bilde av *hva* som skal gjennomføres, man må også ha kunnskap om *hvordan* prosessen skal gjennomføres. Dette er et mellomliggende ledd som Fixsen kaller (2005) “kommunikasjonsforbindelsen. Tre viktige drivere for å få implementert en intervensjon, er trening, veiledning og

administrativ støtte/god ledelse. Alle driverne påvirker hverandre, og hjelper til å utvikle, forbedre og opprettholde evnen til implementering (Blase, van Dyke, Fixsen, og Bailey, 2012, s.15). Fixsen vektlegger at man aktivt må bruke *implementeringsdrivere* gjennom ulike stadier av implementeringsprosessen. Vi skal senere utdype hvilke implementeringsdrivere som er egnet i de ulike stadiene av implementeringsprosessen.

**Destinasjonen** - Øverst til høyre er destinasjonen, som er de ansatte eller organisasjonen der intervensjonen skal innføres (*hvor*).

**Tilbakemeldinger** - Det er avgjørende at de ansatte som skal gjennomføre endringen er lojale mot prosessen og at tilbakemeldinger fra dem fanges opp underveis.

**Påvirkning** - I modellen omslutes de tre “boksene” av påvirkning som er konteksten, for eksempel organisasjonsstruktur og –kultur og kapasiteter som ligger i organisasjonen før man starter endringen (Roland, 2015). Konteksten kan også være ytre omgivelser og eksterne forhold.

#### 2.3.4 Suksessformelen for implementering

Å lykkes med innovasjonsprosesser avhenger av tre faktorer; at den valgte løsningen er effektiv, at løsningen blir effektivt implementert og at omgivelsene eller organisasjonen er klare til å ta imot innovasjonen. Implementeringsforskere mener at dersom en av disse tre faktorene ikke er til stede er innovasjonen dømt til å mislykkes.



Figur 7: “Formula for success”, hentet fra National Implementation Research Network (NIRN, 2018)

Selv om intervensjonen i seg selv er effektiv, er det altså ikke alltid at man oppnår ønsket resultat. Dette kan skyldes at tiltaket ikke virker, men det kan vel så gjerne skyldes at



intervensjonen er dårlig implementert (NUBU, 2017). Vi snakker da om et avvik mellom det man ønsker å oppnå og det man faktisk får til. Har man et høyt avvik heter det at man har lav *implementeringskvalitet* (Roland & Westergård, 2015, s. 34). Hvis en implementering gir ønsket sluttresultat har man fått til en høy implementeringskvalitet, og dette er hva Meyers kaller for «Quality Implementation» (Meyers et. al, 2012, s. 463). Vurdering av implementeringskvalitet krever at vi klarer å skille mellom effektiv intervensjon og effektiv implementering.

### 2.3.5 Implementeringsstadier

Som nevnt tidligere i kapittelet mener mange forskere at implementering kan betraktes som en stegvis prosess. Under utarbeidingen av sitt konseptuelle rammeverk for implementering (som vi har beskrevet tidligere), identifiserte Fixsen *seks faser* i implementeringsprosessen (2005, s. 15). I likhet med Fixsen (2005) deler også Duncan C. Meyers implementeringsprosessen inn i faser (2012). Meyers har foretatt en litteraturgjennomgang av 27 studier som har utviklet teoretiske rammeverk (hvorav Fixsens rammeverk er et av disse). Basert på disse rammeverkene har han utformet en modell hvor implementeringsprosessen deles inn i *fire faser* (Meyers et al., 2012, s. 475; Roland og Westergård, 2015, s. 28). Vi har sammenliknet faseinndelingen til Meyers og Fixsen, og sett at fasene i stor grad er sammenfallende, og vi har derfor sammenstilt stadiene i en felles oversiktsmodell:

Fixsen	1. Utforskning og adopsjon	2. Etablering	3. Innledende implementering	4. Full gjennomføring (drift)	5. Innovasjon	6. Bærekraft
Meyers	1. Initiating	2. Skape struktur for implementering	3. Pågående struktur (i dét impl. starter)	4. Forbedre fremtidig bruk		

*Tabell 1: Sammenstilling av stadiene til Fixsen et. al og Meyers et al (Fixsen et.al. 2005, s. 15; Meyers et al., 2012, s.475)*

Hvorfor er det interessant å identifisere ulike stadier i en implementering? Dette er fordi det knytter seg forskjellige ting man bør tenke på og aktiviteter man bør gjennomføre, alt ettersom hvor man befinner seg i prosessen. Fixsen et.al. samlet aktiviteter som i henhold til litteraturen var nødvendige for å få til en god planlegging og gjennomføring av en implementering. For eksempel kan det kreves gjentatte opplæringsaktiviteter dersom man har ansatte som bytter jobb. Aktivitetene vil overlappe litt og i enkelte tilfeller må man hoppe tilbake og gjennomføre et stadium på nytt. Kjenner man til hvilket stadium man befinner seg i, vil det være enklere å velge egnede aktiviteter og legge til rette for en

implementering. Man bør derfor spørre seg om implementeringsaktivitetene er tilpasset det implementeringsstadiet man befinner seg på.

### 2.3.6 Oversikt over faser og aktiviteter i en implementeringsprosess

For å lykkes med implementeringsarbeidet er det altså nødvendig å vite hvilken fase man befinner seg i, men også hvilke aktiviteter som er påkrevd i fasen. For å få en helhetlig oversikt over faser og tilhørende aktiviteter i en implementeringsprosess, har vi utarbeidet et felles rammeverk basert på Meyers (2012) og Fixsen (2005). Vi har også markert hvilke faser vi vurderer at prosjektene Flyt og Kart befinner seg i, se vedlegg 4.

Vi har nå presentert begreper og rammeverk for å studere implementering. Gjennom teoripresentasjonen har vi sett at implementering består av ulike elementer (Fixsen, 2005). Vi har også sett at implementeringsprosessen kan deles inn i faser, med ulike aktiviteter som bør gjennomføres dersom implementeringen skal bli vellykket. Nedenfor skal vi se nærmere på faktorer som ifølge implementeringsforskningen ha betydning for å iverksette en endring.

### 2.3.7 Sentrale faktorer i en implementeringsprosess

Vi har tidligere beskrevet implementering som er kontekstavhengig og kompleks prosess, og vi skal nå se på noen kritiske suksessfaktorer knyttet til implementering av innovasjoner. Disse faktorene presenteres i figuren nedenfor:



Figur 7: Sentrale faktorer i en implementeringsprosess

I det følgende vil vi presentere disse suksessfaktorene nærmere:

### **Samsvar mellom endringen/innovasjonen og ansattes verdier**

Hvor godt samsvarer innovasjonen med de ansattes verdier? Klein og Sorra mener at implementeringseffektivitet, at ansatte tar i bruk en innovasjon med høy grad av kvalitet og konsistens, avhenger av hvor godt innovasjonen samsvarer med de ansattes verdier (Klein, 1996, s. 1055).

### **Involvering**

Kotter og Schlesinger mener at en organisasjon kan skape samsvar mellom innovasjonen og verdiene hos de ansatte ved å *involvere* de ansatte i beslutningen om å adoptere en innovasjon (Kotter og Schlesinger, 1979) og lære dem om behovet for og verdien av innovasjonen for at virksomheten skal prestere godt. Hvis de ansatte ser tydelige og omfattende fordeler av å implementere en innovasjon, kan dette også bidra til å endre deres verdier (hvis de først ikke samsvarte med innovasjonen) (Klein, 1996, s. 1075). Involvering kan gi en forståelse for endringen og forpliktelse til den (Roland og Westergård, 2015, s. 29). Ifølge Bason øker sjansen for å lykkes med implementering av en ny løsning betraktelig dersom de personene som skal bruke løsningen har blitt involvert i prosessen (Bason, 2010, s. 199). Bason hevder videre at personer som skal implementere eller bruke løsningen kan involveres i ulik grad utover prosessen, men de må alltid involveres så tidlig som overhodet mulig. Durlak og DuPre trekker også frem deltakernes involvering (programomfang) som viktig for senere implementering (Durlak & DuPre, 2008, s.338).

### **Opplevd behov for endringen**

Ifølge Fullan er *opplevd behov* en av fire faktorer som påvirker en implementeringsprosess kausalt. En innovasjon som svarer til et behov i en organisasjon, vil virke mer meningsfull for organisasjonen og skape mer motivasjon og lojalitet). (Midthassel, 2004) i (Roland & Westergård, 2015, p. 31). I tidlige implementeringsstadier må menneskene som er involverte oppleve at behov blir tydeliggjort og at man får til å møte dem (Huberman og Miles, 1984). En utfordring kan være at hvilket behov man har ikke alltid står klart for alle før man faktisk er i gang med implementeringen.

### **Kjennskap til intervensjonen**

Hva betyr egentlig endringen i praksis? Å bli godt kjent med intervensjonen, det sentrale innholdet i endringen (også kalt kjernekomponentene) kan påvirke kvaliteten i implementeringsarbeidet (Fixsen, 2005, s. 10; Winter & Szulanski, 2001). Fullan mener også at å ha et tydelig mål og god forståelse av hva de enkelte skal bidra med (*klarhet*) er faktorer som virker direkte inn på implementering (Fullan, 2007, s.89). Fullan snakker også om begrepet «falsk klarhet» og mener det er en fallgrube å overforenkle eller tolke ting bokstavelig (Fullan, 2007, s. 89).

### **Beredskap for endring**

Fixsen et. al. skriver om å skape *beredskap for endring*, at virksomheten både har kapasitet og vilje til å sette i gang endringen. Denne beredskapen er en viktig aktivitet gjennom alle stadiene i en implementeringsprosess, men særlig viktig er den i det første, utforskende stadiet. Ansattes og organisasjoners “beredskap for endring” er noe som må utvikles, gis næring til og opprettholdes og er implementeringsteamet sitt ansvar (Fixsen, Blase, Horner, Sims, & Sugai, 2013, s. 2). Incentiver, oppmuntringer eller føringer fra ledelsen skaper ikke en slik beredskap alene. Da er det viktigere at de som skal endre seg får relevant og detaljert informasjon, slik at de vet hva som forventes av dem og hvordan prosessen vil foregå. På denne måten blir de beredt for endringen (Fixsen et al., 2013, s. 2). Forskning på implementering av evidensbaserte praksis viser at det å skape beredskap for endring kan ta alt fra noen måneder til flere år. Setter man i gang en implementering før denne beredskapen er tilstede, vil det kunne resultere i at de ansatte føler en motstand mot endringen.

## **Implementeringsklima**

Klein og Sorra mener at implementeringseffektivitet avhenger av hvor sterkt organisasjonsklimaet er for implementering av gjeldende innovasjon (Klein & Sorra, 1996, s. 1055) Schneider definerer klima som ansattes "*perceptions of the events, practices, and procedures and the kinds of behaviours that are rewarded, supported, and expected in a setting.*" (Schneider, 1990, s. 384). Et sterkt *implementeringsklima* er et klima som sikrer at ansatte får ressurser til opplæring og insentiver for å ta i bruk innovasjonen (samt gjør det mindre attraktivt å ikke ta i bruk en innovasjon). Det bør også rettes oppmerksomhet mot å fjerne eventuelle hindringer for at innovasjonen tas i bruk (Klein & Sorra, 1996, s. 1055).

## **Faktorer ved endringen**

Hvor stor er endringen, og for hvor mange? Hvor mange vil den gjelde for og hvor *kompleks* er endringen? Komplekse endringer kan være vanskeligere å implementere, men kan også gi større gevinster- mer å vinne og samtidig mer å tape. Små endringer er lettere å implementere, men gir gjerne mindre gevinst. *Omfang* og *vanskelighetsgrad* i endringen, henger sammen med klarhet; det er vanskeligere å få til klarhet i mer komplekse endringer (Fullan, 2007, s. 91)

## **Struktur for implementering**

Det er essensielt å forberede organisasjonen på endringen som skal skje, f.eks. gjennom å etablere gode informasjonsstrukturer, skaffe ressurser og utvikle støttesystem (Fixsen et al., 2005). For å få til en vellykket implementering trenger man en eller flere dedikerte *endringsagenter* ("purveyors") som kjenner de nye tiltakene/løsningene svært godt og som kan jobbe aktivt med implementeringen.

Det er også nødvendig å sette sammen et eget *implementeringsteam*, ettersom det vil være for sårbart om én person alene skal ha ansvar for en større endring. Teamet bør være satt sammen av representanter med beslutningsmyndighet fra hver organisasjon eller avdeling som implementeringen vil berøre. Et implementeringsteam på ulike nivåer, kan få til skalering og endringer på systemnivå ved å sikre god kommunikasjon og problemløsning (Kaiser, Hogan og Craig, 2008; Spoth et al, 2004) (Blase m.fl., 2012, s. 16). Fixsen et. al. hevder at det er viktig å opprette et slikt team allerede i det første stadiet, da det sikrer en bærekraftig implementering (Fixsen et.al, 2005, s. 103)

Teamet bør relativt tidlig utarbeide en *implementeringsplan* som viser en tydelig tidslinje for implementeringen og planlagte oppgaver som skal legge til rette for prosessen. All implementering bærer i seg en form for endring, stor eller liten på både individ- og organisasjonsnivå. Skal man få til endringer, trenger man å bygge kompetanse og trene seg på det nye man skal gjøre (Roland & Westergård, 2015). Teamet bruker stadiene, sammen med implementeringsdrivere og forbedringssykluser som virkemidler gjennom hele implementeringen (Fixsen, 2013, s. 1).

### 2.3.8 Kritikk av implementeringsteori

Implementeringsforskningen retter søkelyset på hvilken betydning implementering har for nyttiggjøringen/verdien av en innovasjon eller intervensjon. Samme hvor god en idé eller løsning er, vil ikke den nå sitt fulle potensial med mindre den blir implementert på en god måte. Videre hevder forskningen at god implementering avhenger av mange faktorer, deriblant at man har en plan for implementeringen. Teorien presenterer måter man kan planlegge og legge til rette for en god implementering.

Til tross for gode intensjoner og planer går det likevel ikke alltid slik man har tenkt. Kanskje må man alltid ta høyde for en viss grad av tilpasning og fleksibilitet for å lykkes med implementering? På den andre siden; er man for fleksibel, så vil løsningen implementeres med liten integritet – og man får en lav implementeringskvalitet. Hvordan finner man denne rette balansen mellom å styre/planlegge og tilpasse/la intervensjonen fortsette å utvikle seg i en iterativ prosess?

Vi har nå presentert sentrale elementer ved implementeringsteorien, med en hovedvekt på rammeverkene til Fixsen (2005) og (Meyers et. al., 2012). Vi har sett at implementering av innovasjoner er en kompleks og sammensatt prosess, bestående av ulike elementer og faser. Vi skal nå se kort på ledelsens rolle i innovasjonsprosesser.

## 2.4 Ledelse

Det er lite omdiskutert at for å lykkes med å gjennomføre innovasjoner, spiller ledelsen en sentral rolle (Kotter, 1996, Jacobsen, 2015, Klein og Sorra, 1996, Keupp et al, 2012). I det følgende skal vi derfor se på ledelse av endringsprosesser generelt, før vi ser nærmere på ledernes rolle med fokus på implementering.

### 2.4.1 Hvorfor er ledelse viktig i endringsprosesser?

Det er stor enighet om at det aldri har vært større tempo i endringer i dagens samfunn (Kotter, 1996, Burnes, 2004, Carnall 2003). Det hersker også en felles oppslutning om at endringer, enten de kommer fra interne eller eksterne forhold, kommer i alle fasonger, former og størrelser og derfor påvirker alle organisasjoner i både offentlig og privat sektor (Luecke 2003, Burnes, 2005, Kotter, 1996, Carnall 2003, referert til av By, 2005, s. 370). Innovasjonsprosesser bærer med seg små eller store endringer for en virksomhet. Ettersom alle endringer medfører et brudd med det bestående, regnes ledelse som en viktig faktor for å lykkes (Jacobsen, 2004).

Topplederen har ifølge Jacobsen (2004) en helt spesiell rolle i endringsprosesser fordi en toppleder i kraft av sin formelle rolle vil være et bindeledd mellom virksomheten og omgivelsene og sitter dermed sentralt plassert i informasjonsstrømmen. I tillegg har topplederen en totaloversikt og et helhetsperspektiv over hva som foregår i virksomheten. Topplederen vil også ha formell makt til gjennomføre endringer, selv om det skulle oppstå motstand. Mange forutsetter dermed at toppledere er drivkraften bak endringsprosesser, noe som krever både aktiv endringsledelse og at ledelsen forplikter seg til endringen (Jacobsen, 2004, s. 189).

Ledere på lavere nivå er mer oppgaveorienterte og funksjonsrettede og har mindre oversikt over områder de ikke selv er ansvarlig for. Svært mye forskning peker på at denne spesialiseringen fører til at mellomledernivået blir mer "nærsynte" (Jacobsen, 2004, s. 189).

### 2.4.2 Endringsledelse

Som nevnt over er ledelse spesielt viktig under endringsprosesser og krever andre egenskaper enn når skuta går sin vante gang. Dette henger sammen med at endringsprosesser kjennetegnes av brudd med etablerte rutiner og mønstre. Endringer kan føre til at maktforhold forskyves og etablerte sannheter utfordres. Ledelsen blir dermed viktig for å stake ut kursen framover, formidle visjoner og generelt skape orden i kaoset (Jacobsen, 2004, s. 213).

Moran and Brightman definerer endringsledelse på denne måten: "the process of continually renewing an organization's direction, structure, and capabilities to serve the ever-changing needs of external and internal customers" (Moran og Brightman, 2011, s.111). I følge Burnes (2004) er endringer en evig tilstedeværende faktor i alle

organisasjoner, både på operativt og strategisk nivå. Evnen til å identifisere behovet for endringer, stake ut kursen for fremtiden og lede organisasjonen i ønsket retning, er derfor avgjørende for organisasjoner. Siden organisasjonsendringer blir ansatt som svært viktig, blir endringsledelse en høyt etterspurt kompetanse (Burnes, 2004).

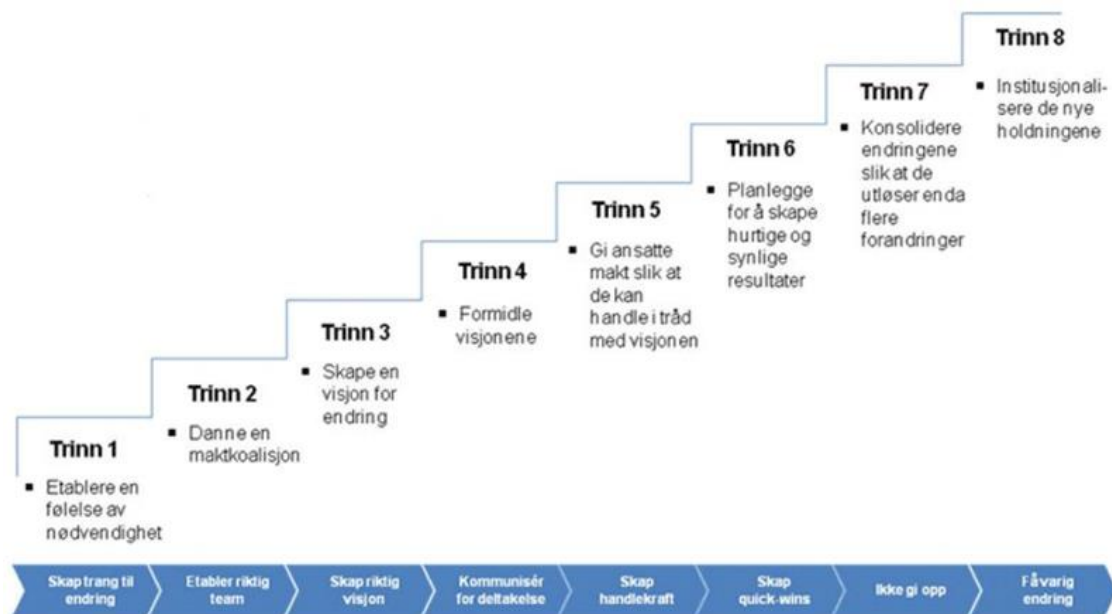
Å lede endringsprosesser kan imidlertid være svært krevende. Parallelt med økende endringstakt de siste tiårene har endringsledelsesfeltets popularitet økt voldsomt og det er skrevet tusenvis av artikler om temaet. John P. Kotter regnes av mange som en av guruene innen endringsledelse. I sin bok, "Leading Change" (1996) presenterer han sin definisjon av endringsledelse: "*Leadership defines what the future should look like, aligns people with that vision, and inspires them to make it happen*" (Kotter, 1996, s. 25). Kotter vektlegger at det er ledelsens oppgave å stake ut kursen for fremtiden og inspirere medarbeiderne til å gjøre endringsvisjonene om til virkelighet. I likhet med Burnes mener Kotter (1996) at det i fremtiden vil det bli behov for mer kvalifiserte ledere:

Because management deals mostly with the status quo and leadership deals mostly with change, in the next century we will have to become much more skilled at creating leaders (Kotter, 1996, s. 72).

### 2.4.3 Kotters 8-trinns modell for endringsledelse

Det finnes et hav av ulike metoder og oppskrifter på hvordan man bør drive endringsledelse. I denne oppgaven har vi valgt å legge til grunn Kotters velkjente 8-trinns modell for hvordan ledere bør gjennomføre en vellykket endringsprosess. Modellen ble først presentert i artikkelen; "Why Transformation Effort Fails" (1995), i Harvard Business Review og blir senere beskrevet i hans bok, "Leading Change (1996)". Modellen består av åtte faser eller trinn som må følges for å lykkes med en endringsprosess, og det er viktig at alle trinnene gjennomføres sekvensielt:





Figur 8: Kotters 8-trinn modell for endringsledelse. Hentet fra (SOMEexamen, 2018)

Trinn 1 omhandler om å etablere “sense of urgency”, en følelse av krise eller et sterkt behov for endringen. Hensikten er å skape motivasjon og oppslutning om endringen. Dersom ikke medarbeiderne ser behovet for endringen vil dette føre til motstand, og endringsprosessen er dømt til å mislykkes allerede før den har startet (Kotter, 1995, s. 60). I trinn 2 må det etableres en sterk endringskoalisjon for å lede endringsprosessen. Koalisjonen må ha sterk og synlig støtte fra både formelle og uformelle ledere. Kotter hevder at svært mange endringer mislykkes fordi endringsprosjektet ikke er sterkt nok forankret blant beslutningstakere og interessenter (Kotter, 1995, s. 62).

Å skape en visjon for endring utgjør trinn 3. For at ansatte ikke skal miste målet av syne, er det viktig med en klar visjon som motiverer til endring og som samler medarbeiderne rundt det nye fremtidsbildet. I trinn 4 skal visjonen og strategien gjøres kjent, slik at ansatte forstår og føler seg forpliktet til endringen. Her må ledelsen gå fram som en tydelig rollemodell; “walk the talk”, og ellers benytte enhver anledning til kommunisere endringen.

I trinn 5 ser vi en tydelig parallell til implementeringsteorien; bemyndige medarbeidere til å handle i tråd med visjonen. Suksessfulle endringsprosesser kjennetegnes av bred involvering av medarbeiderne. For at endringen skal kunne implementeres må man kvitte seg med hindringer, for eksempel ved å endre de etablerte rutiner, strukturer og mønstre slik at de passer med det nye. Denne fasen bør være en godt administrert prosess hvor det

blant annet bør settes av ressurser og gis støtte til opplæringstiltak, slik at medarbeiderne kan tilegne seg nye ferdigheter og kunnskaper (Kotter, 1995, s. 64).

Under trinn 6 bør man synliggjøre tidlig suksess for å holde motivasjonen oppe og vise at endringen har nytteverdi. Lederen må derfor se etter muligheten for å kommunisere “small wins”. Dette må planlegges slik at den første, kortsiktige seieren kan markeres innen det første året. I trinn 7 fokuseres det på å ikke ta seieren på forskudd, men fokusere på det som gjenstår. Kotter hevder at det tar minst 5-10 år å innarbeide varige endringer, (Kotter, 1995, s. 66). Det nye er skjørt og det kan komme tilbakefall underveis og det er derfor viktig å arbeide for kontinuerlig forbedring av endringsprosessen. Trinn 8 dreier seg om å gjøre endringen “sticky”, det vil si å forankre endringen i organisasjonskulturen. Her bør lederen vise koblingen mellom endringen og økt effektivitet i virksomheten, ellers kan det gi rom for misoppfatninger av endringsprosessen. Ledelsen bør derfor benytte enhver anledning til å spre informasjon om fremdrift og suksesshistorier (Kotter, 1995, s. 67).

#### 2.4.4 Kritikk av Kotters endringsteori

Endringsledelsesfeltet har også vært gjenstand for kritisk blikk. Mange av endringsledelsesmodellene er basert på antagelsen om at innovasjonsprosesser følger en lineær utvikling. Endringsledelsesmodellene er derfor ofte basert på stegvise trinn som skal følges i en bestemt rekkefølge. Flere har kritisert denne forutsetningen, og pekt på at innovasjonsprosessen ikke følger en slik lineær prosess, men at den ofte har en langt mer uforutsigbar karakter (Van de Ven, 2008, s. 25). Som vi nevnte innledningsvis, så har heller ikke det store omfanget av normative teorier om hvordan endringsprosesser bør ledes, ført til at suksessraten for endringsprosesser har blitt vesentlig høyere over de siste tiårene. Manglende suksessrate indikerer at man fremdeles mangler empirisk belegg som dokumenterer effekten av endringsledelsesteoriene (By, 2005, s. 370).

#### 2.4.5 Sammenstilling av rammeverkene

Både Kotter (1996), Fixsen et. al. (2005) og Meyers et. al. (2012) har fasemodeller for henholdsvis endringsledelse og implementering. Vi har funnet klare paralleller mellom Kotters fasemodell for endringsledelse og fasemodellene for implementering (Fixsen et. al, 2005; Meyers et al. 2012). En forskjell er imidlertid likevel at mens Kotter (1996)

hevder at trinnene må gjennomføres i en bestemt rekkefølge, så anser Fixsen (2005) og Meyers (2012) at fasene i en implementeringsprosess kan gli litt over i hverandre, og ikke nødvendigvis må gjennomføres strengt sekvensielt. Selv om alle tre har utviklet fasemodeller er det likevel klare forskjeller mellom fokusområdene. Vi har sammenstilt fasemodellene i en tabell nedenfor:

Forfatter(e)	Faser			Fokus
<b>Fixsen et. al (2005)</b>	1. Utforskning	2. Etablering 3. Innføring/ innledende implementering	4 Drift/ full gjennomføring 5 Innovasjon 6 Bærekraft	Styring/ administrasjon
<b>Meyers et. al (2012)</b>	1. Initiering	2. Skape struktur for implementering (med komponent 1, 2 og 3 fra QIT*) 3. Pågående struktur i dét implementeringen starter (med komponent 4 og 5 fra QIT)	4. Forbedre fremtidig bruk (med komponent 6 fra QIT)	Styring/ administrasjon
<b>Lewin (1947)</b>	Opptining	Endring	Nedfrysing	Organisasjon
<b>Kotter (1995, 1996)</b>	Fase 1-4 (følelse av behov, ledende gruppe, utvikle og kommunisere visjonen)	Fase 5-7 (fjerne hindringer for endringen og visjonen, skape kortsiktig vinning, ikke deklarerer seier for tidlig)	Fase 8 (forankre nye tilnærminger i kulturen)	Ledelse

*Tabell 2: Sammenstilling av teoriernes faser, hovedaktiviteter og fokus (i ledelse av henholdsvis endring og implementering.)*

Vi viser også en oversikt over Kotters trinn sammenstilt med aktiviteter i rammeverkene til Fixsen et.al (2005) og Meyers et.al. (2012) i vedlegg 4.

#### 2.4.6 Manglende forskning

Kunnskapen om strategisk ledelse av innovasjoner er ifølge Marcus M. Keupp karakterisert ved motstridende teoretiske antagelser, vedvarende kunnskapshull og teoretisk inkonsistens (Keupp et al, 2012, s. 367). Ut fra vår litteraturgjennomgang på området kan det se ut til at særlig *ledelse* av implementering er et forsømt område. Dette bekreftes av en studie gjennomført av Keupp. Analysen til Keupp viser at litteraturen som omhandler strategisk endringsledelse har neglisjert spørsmålet om hvordan nye innovasjonskonsepter kan bli implementert i virksomheter på en suksessfull måte. Forskerne påpeker at få studier har adressert temaet implementering av innovasjoner, og at det empiriske belegget i stor grad mangler (Keupp et. al, 2012, s. 379). Det samme

hevder Klein og Sorra: «*Innovation scholars have long bemoaned the paucity of research on innovation implementation*». (Klein og Sorra, 1996, s. 1056). Viktige spørsmål er derfor fremdeles ubesvart.

#### 2.4.7 Oppsummering av teori

Vi har nå gått gjennom relevant teori knyttet til implementering og endringsledelse som vil utgjøre vårt teoretisk grunnlag for undersøkelsen videre. Vi vil se på hvordan de to virksomhetene har lagt til rette for innføring av de nye løsningene som er utviklet gjennom tjenstedesignprosjektene. Vi vil særlig rette oppmerksomheten mot implementeringsdrivere; aktiviteter som kan stimulere til at medarbeiderne tar i bruk de nye metodene, og andre forhold til kan ha betydning for implementering. Samtidig vil vi se om vi finner spor av endringsledelse. Dette kan for eksempel dreie seg om hvorvidt ledelsen har skapt en følelse av behov for endringen og etablert en sterk endringskoalisjon. Er det etablert en visjon eller strategi for innovasjonsprosjektet og i hvilken grad er den kommunisert ut i virksomheten? Dersom hindringer har oppstått, hvordan har ledelsen håndtert disse? Er eventuelle kortsiktige gevinster eller seire kommunisert til medarbeiderne, og i så fall på hvilken måte?

I neste kapittel 3; *Metode* skal vi beskrive hvordan vi har gått fram for å undersøke vår problemstilling; ***Hva fremmer eller hemmer implementering i de to offentlige tjenstedesignprosjektene?***

## 3 Metode

I dette kapitlet vil vi beskrive hvordan vi har gått frem metodisk for å belyse problemstillingen vår om hvordan vi kan forstå implementering i de to offentlige tjenstedesignprosjektene med utgangspunkt i rammeverk fra implementerings- og endringsledelsesteori.

Vi vil først redegjøre kort for oppgavens forskningsdesign. For å sikre transparens og etterprøvbarhet vil vi beskrive den konkrete fremgangsmåten for litteratursøk, valg av caseundersøkelse, utvikling av intervjuguide, utvelgelse av informanter og gjennomføring av intervjuer. Under arbeidet har vi stått overfor en rekke veivalg, og vi vil derfor vise de metodiske avveiningene vi har tatt underveis. Deretter vil vi vurdere oppgavens pålitelighet, gyldighet og overførbarhet med kritisk blikk, før vi avslutter med etiske refleksjoner.

### 3.1 Forskningsdesign

For å belyse oppgavens problemstilling har vi gjennomført en beskrivende, kvalitativ casestudie av to prosjekter som fikk støtte gjennom Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign i staten. Vi har valgt en pragmatisk tilnærming til arbeidet. Det vil si at vi ser på virkeligheten som noe menneskeskapt, konstruert og i kontinuerlig endring, uten å avfeie at det kan finnes en objektiv virkelighet utenfor den enkelte. Tilnærmingen vektlegger likevel regelmessigheter og sannsynligheter for sammenhenger, heller enn lovmessigheter (Jacobsen, 2015, s. 42).

Vi har gjennomført totalt 10 dybdeintervjuer med deltagere fra de to prosjektene. I tillegg har vi studert relevant prosjektdokumentasjon og annen informasjon vi har mottatt fra Difi, deriblant resultatene fra en nullpunkts-undersøkelse gjennomført under oppstarten av prosjektene i 2015. Vi deltok også som tilhørere i et internt arrangement hos Difi den 15. februar 2018, der alle de åtte mottakerne av stimuleringsmidler skulle gi en sluttpresentasjon av prosjektene sine.

#### 3.1.1 Problemstilling og tilnærming

Gjennom HSN fikk vi tips om at Difi søkte etter masterstudenter for å skrive om prosjekter som hadde fått midler gjennom stimuleringsordningen deres for innovasjon og

tjenestedesign i staten. Vi tok derfor initiativ til et møte med Difi for å høre mer om det utlyste masterstipendet og stimuleringsordningen. Under møtet presenterte Difi aktuelle temaer de hadde behov for mer kunnskap om, deriblant implementering. Vi var i utgangspunktet nysgjerrige på å forstå mer om implementering i innovasjonsprosjekter og søkte derfor Difi om stipend for å studere fenomenet. Den 19. oktober 2017 fikk vi den gledelige meldingen om at vi begge var blitt plukket ut til å motta mastergradsstipendet. Difi la ikke spesielle føringer for gjennomføringen av undersøkelsen, annet enn at vi skal skrive om det overordnede tema vi la til grunn i søknaden (og at vi skulle varsle dem hvis oppgaven ikke ble levert våren 2018)

#### *Nullpunkts-måling gjennomført av Difi i 2015*

Ved oppstart av den første prosjektperioden for stimuleringsordningen sendte Difi ut en spørreundersøkelse for å gjøre en nullpunkts-måling hos alle som var involvert i prosjektene som fikk tildelt midler. Undersøkelsen ble sendt ut til 116 personer, og av disse var det 39 som ikke svarte, 25 besvarte deler av skjemaet (de “ga opp” på veien) og 52 fullførte hele skjemaet. Tar vi utgangspunkt i dem som har fullført hele skjemaet, var svarprosenten på 45%. Tittelen på undersøkelsen var “Innovativ tjenesteutvikling i staten” og den inneholdt i alt 22 spørsmål. En av respondentene har kommentert avslutningsvis at *“språket i undersøkelsen er nok noe kryptisk for de av oss som er litt mindre inne i innovasjonsstammens sjargong”*, så muligens kan dette ha påvirket kvaliteten i svarene eller medvirket til at så mange som 22 % ga opp underveis.

Fra resultatene vil vi særlig trekke frem spørsmålet: “Hvor viktig mener du det er å fokusere på følgende for å lykkes med prosjekter”. Her blir mottagerne bedt om å vekte en rekke faktorer som “viktig”, “noe viktig”, “litt viktig” og “uviktig”. To av de totalt åtte foreslåtte faktorene er endringsledelse og implementering/overgang til drift. Av svarene ser vi at relativt mange anser endringsledelse som viktig, men implementering/overgang til drift anses som enda litt mer viktig enn endringsledelse. Undersøkelsen gir oss altså en pekepinn på at virksomhetene involvert i prosjektene allerede før prosjektet hadde en forståelse av at endringsledelse var viktig, men anså det å rette oppmerksomhet mot implementering og overgangen til drift for å være enda mer kritisk for å lykkes med prosjekter.

Vi trengte data for å skaffe innsikt hvordan vi kunne forstå implementering i prosjektene, hvilke suksessfaktorer og barrierer var det knyttet til implementering? Hvordan hadde prosjektene lagt til rette for implementering; hvem var involvert i arbeidet og på hvilken måte? Hva hadde vært ledelsens rolle og hvilke planer hadde de fremover? Dette utledet til følgende problemstilling: *Hva fremmer eller hemmer implementering i de to offentlige tjenstedesignprosjektene?*

Vi formulerte videre tre forskningsspørsmål som skulle hjelpe oss i å undersøke dette:

1. Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering av nye løsninger og tiltak?
2. Hvilke andre forhold kan ha betydning for implementering av resultater fra de to innovasjonsprosjektene?
3. Bringer tjenstedesignmetoden med seg spesielle muligheter eller utfordringer ved implementering av løsninger og tiltak i de to prosjektene?

### 3.1.2 Abduktiv metode

Undersøkelsen vår er basert på en abduktiv metode. Dette innebærer at den ikke er drevet av teori eller empiri alene, men at vi kontinuerlig har beveget oss mellom teori og empiri for å forstå implementering og utvikle kunnskap om fenomenet. I vårt pragmatiske utgangspunkt ligger også en erkjennelse av at vi ikke har muligheten til å få med oss “alt”, men at vi gjennom våre undersøkelser kun kan beskrive en liten brikke i det store puslespillet som utgjør virkeligheten, gjennom noen perspektiver (Jacobsen, 2015, s. 36). Tilnærmingen bærer også med seg en forståelse av at vi aldri helt vil klare å eliminere faren for såkalte undersøkelseseffekter, og vektlegger derfor heller å reflektere over hvordan dette foregår.

### 3.1.3 Valg av casestudie

Fenomenet implementering er en sammensatt prosess som kan påvirkes av mange variabler. For å kunne fange kompleksiteten i fenomenet trengte vi å samle informasjon om både prosjektene og hvordan virksomhetene hadde planlagt for implementering av de nye løsningene. I tillegg ønsket vi å sette empirien i en kontekstuell sammenheng ved å undersøke omgivelsene rundt prosjektene (Jacobsen, 2015, s. 99). Med dette utgangspunktet vurderte vi det som hensiktsmessig å gjennomføre en kvalitativ

casestudie av ett eller flere av prosjektene i Difis stimuleringsordning. Et casestudie er et intensiv studie hvor man undersøker en eller noen få enheter og egner seg spesielt godt når man skal analysere komplekse sammenhenger (Andersen, 2013, s. 23; Busch, 2014, s. 53). Vi la opp til et intensivt design som tillot oss å gå i dybden. Vi besluttet å samle informasjon gjennom semistrukturerte, kvalitative intervju av personer som hadde vært involvert i prosjektene på én eller annen måte. Valget av kvalitativ metode innebar at vi ville kunne få et rikt data, men at resultatene muligens ikke vil være overførbare til andre situasjoner (Busch, 2014, s. 53).

Å ha muligheten til å studere implementering i *alle* de åtte prosjektene kunne ha gitt oss et enda rikere omfang av empiri som muligens kunne vært overførbart til andre situasjoner i større grad enn når man studerer ett eller to prosjekter. Vi valgte likevel å avgrense undersøkelsen til to av de åtte prosjektene, grunnet kapasitets- og ressurs hensyn knyttet til rammene for en masteroppgave. Med våre begrensninger mente vi at å velge få undersøkelsesenheter kunne gi oss tid til å innhente rike og detaljerte beskrivelser om implementering som fenomen (Jacobsen, 2015, s. 100).

Et spørsmål vi stilte oss var om vi burde velge ut prosjekter som var mest mulig like eller forskjellige? Vi lurte også på hvilken betydning dette kunne ha for kvaliteten i undersøkelsen. Etter å ha rådført oss med veilederen vår kom vi frem til at det kunne være hensiktsmessig å velge to ganske ulike prosjekter. Målet var å fange opp mest mulig data for å kunne beskrive et konkret fenomen, og ikke å for å sammenligne casene (vi har ikke et komparativt design). Etersom vi skulle studere implementering, vurderte vi det som en fordel å velge ut to av prosjektene som hadde kommet lengst i prosessen. Gjennom dialog med Difi fikk vi oversikt over hvor langt prosjektene hadde kommet, og valgte da strategisk ut to ganske ulike prosjekter som vi tok kontakt med. Prosjektene skilte seg fra hverandre når det gjaldt både kompleksitet og målgruppe. Det ene var avgrenset i den forstand at det skulle løses innenfor egen virksomhet, mens det andre hadde en mer kompleks sammensetning av aktører og involverte flere offentlig etater. Vår forventning var at denne variasjonen ville berike undersøkelsens empiriske grunnlag.

Det kunne ha vært veldig interessant å følge casene over tid for å se hvordan det gikk med implementeringen videre i virksomhetene. Dette ville sannsynligvis vært en foretrukket metode om fenomenet skulle undersøkes i et større forskningsprosjekt. Rammene i



masteravhandlingen satte imidlertid begrensninger som gjorde at vi måtte nøye oss med å undersøke casene i et avgrenset tidsrom, altså hente ut et “øyeblikksbilde” (Jacobsen, 2015, s. 108). Hver av respondentene våre ble kun intervjuet én gang og studiet vårt regnes derfor som et tverrsnittstudie (Busch, 2014, s. 54). Vi planla å veie opp for begrensningene til et tverrsnittstudie, ved å prøve å få respondentene til å reflektere rundt både prosessene de hadde vært igjennom og som lå foran dem (Busch, 2014, s. 54).

## 3.2 Forarbeid

### 3.2.1 Litteratursøk

Vi startet arbeidet med å gjøre omfattende søk i litteraturen. Innovasjonslitteraturen kjente vi allerede noe til, men litteratur om implementering og endringsledelse var relativt nytt for oss. Vi brukte mye tid for å sette oss inn i hvordan fagområdene har utviklet seg og hvor forskningen står i dag. Vi benyttet i hovedsak søkemotorer som Google Scholar, Google og HSNs søkebase Oria til dette. Vi anvendte søketermer som *implementation*, *implementation science*, *change management*, *leading change*, *organisational change*, *innovation process*, *public sector innovation* og *service design* i kombinasjon med supplerende søkeord for å spisse søket. Vi vurderte litteraturen med hensyn til relevans og antall siteringer og importerte den deretter inn i biblioteket vårt i EndNote X8.

Litteratursøket ble en prosess som strakk seg langt ut i arbeidet, da vi stadig har kom over nye, interessante artikler som virket relevante. Det slo oss at implementering så ut til å vies mindre oppmerksomhet i innovasjonslitteraturen enn andre elementer i innovasjonsprosessen. Det var også tydelig at en vesentlig del av litteraturen på området rettet seg mot implementering av evidensbaserte programmer eller praksis, primært rettet mot helse- sosial- og utdanningssektoren. Likevel fant vi etter hvert frem til en kjerne av artikler og rammeverk som omhandlet innovasjon, implementering og endringsledelse som vi spesielt har formet vår innsamling av empiri ut ifra.

### 3.2.2 Utvikling av intervjuguide

Etter at vi hadde satt oss inn i relevant teori på området, utformet vi intervjuguiden. Vi hadde altså et teoretisk bakteppe, så intervjuguiden var ikke helt åpen. Vi brukte dette bakteppet fra litteratur om implementering og endringsledelse som en måte å sikre validiteten i undersøkelsen. Samtidig ville vi vektlegge en kvalitativ tilnærming for å

fange opp eventuelle aspekt som kom frem under intervjuene, uavhengig av om de var vektlagt i eksisterende litteratur.

Vi lot de kvalitative intervjuene følge en middels grad av struktur, altså var de det vi kaller semistrukturerte. I intervjuguiden satte vi opp 15 hovedspørsmål, med tilhørende temaer i stikkordsform, som vi skulle berøre i løpet av intervjuet. Selv om vi hadde en mal, trengte vi ikke å holde oss strengt til rekkefølgen av spørsmålene og temaene. Målet var å få til samtaler som fløt så naturlig som mulig. Etter tips fra veileder valgte vi derfor ut noen relativt åpne hovedspørsmål, i håp om at det ville åpne opp for at respondentene kunne bringe frem egne temaer også (Jacobsen, 2015, s. 151) I ettertid ser vi det bli litt vel mange temaer vi skulle innom og at det kunne være vanskelig å sikre at alle temaene ble berørt uten å miste den gode flyten i samtalen. Til tross for forberedelser oppsto det et par tilfeller der det å lytte aktivt medførte at et undertema ble glemt, noe som altså er en svakhet ved datainnsamlingen vår.

### 3.2.3 Operasjonalisering av variabler

Gjennom intervjuene ønsket vi å forstå implementeringsprosessen i de to prosjektene. Vi ønsket derfor å se nærmere på hvordan det var blitt lagt til rette for gjennomføring av løsningene som prosjektene hadde kommet fram til. Vi ville også kartlegge kontekstuelle forhold som kunne være av betydning, samt se om tjenstedesign kunne bringe med seg spesielle muligheter eller utfordringer når det gjaldt implementering. Vi operasjonaliserte alle fagtermer slik at vi kun brukte ord og begreper som vi antok respondentene kjente til fra før. I stedet for selve begrepet *implementere* brukte vi “å sette de nye idéene ut i live” eller “gjennomføre endringer”.

Hovedspørsmålene dreide seg om bakgrunnsinformasjon om virksomheten, dem selv og prosjektet, litt om arbeidsprosessen, ledelsens involvering, dagens status og tanker for gjennomføring av endringer. I tillegg var vi nysgjerrige på hva informanten selv mente var de viktigste forutsetningene eller hindringer implementering. Vi spurte også om hvilke erfaringer de hadde gjort seg med tjenstedesign som metode. Vår ambisjon var at våre spørsmål skulle få dem til å reflektere rundt temaene med egne ord. Derfor unngikk vi bevisst begreper som for eksempel *implementeringsteam* og *implementeringsplan*, men

erstattet dem med å spørre om hvem som hadde “ansvar for oppfølging videre” og om de hadde en “plan for veien videre”.

Likevel beholdt vi fagbegrepene som vi mente var relevante for hvert av hovedspørsmålene og temaene, lengst til høyre i intervjuguiden. Dette for å forenkle arbeidet vårt når vi senere skulle analysere intervjuene og knytte dem til teori. Veilederen vår vurderte intervjuguiden og vi måtte ha et par runder frem og tilbake med den, før vi kom frem til versjon vi alle tre var fornøyde med. Selve intervjuguiden er lagt ved avhandlingen (se vedlegg nr. 1).

#### 3.2.4 Valg av datakilder - informanter og dokumenter

Vi hadde et innledende telefonmøte med hver av prosjektlederne for begge prosjekter der de beskrev hvordan prosjekt var organisert og fortalte hvem de mente kunne være aktuelle for intervju. Respondentene som ble foreslått i begge prosjektene var relativt like; prosjektleder, prosjektleders nærmeste leder, leder av styringsgruppen for prosjektet, og to deltakere i prosjektet, samt prosjektleder for leverandøren. Vi oppfattet forslaget som fornuftig, fordi det favnet personer på ulike nivåer som hadde vært involvert i prosjektene i varierende grad.

Begge prosjektlederne klarerte med aktuelle informanter om de var villige til å stille til intervju. Av 11 spurte var det 10 som sa ja. Et styringsgruppemedlem kunne ikke stille grunnet manglende kapasitet. Vi ønsket i tillegg å intervju leverandøren for Flyt, for å få en bedre balanse i utvalget. Dessverre lyktes vi ikke i å få kontakt med vedkommende, til tross for gjentatte henvendelser fra vår side. Av det planlagte utvalget på seks fra hver virksomhet fikk vi derfor gjennomført henholdsvis seks intervjuer med i ene prosjektet og fire i det andre. Til tross for denne skjevheten, tror vi likevel at vi fikk snakket med et tilstrekkelig stort utvalg til at undersøkelsen både er pålitelig og troverdig. Dette er fordi vi etter hvert opplevde at informantene gjentok det tidligere informanter hadde nevnt, altså en form for metning. Med metning siktes det til at man ikke får ny kunnskap ved å gjennomføre flere intervjuer (Jacobsen, 2015, s.193). På en annen side kan det tenkes at vi kunne fått flere opplysninger dersom vi hadde intervjuet andre personer i virksomhetene, som ikke var direkte involvert i prosjektet. Men siden begge prosjektene fant sted i store virksomheter med mange avdelinger, fant vi det vanskelig å vurdere hvem vi eventuelt burde ha intervjuet.

Som et supplement til intervjuene planla vi også å studere sekundærdata for å få et mer utfyllende bilde av hva som faktisk hadde blitt gjort i prosjektene (Jacobsen, 2015, s. 170). Sekundærdata har den begrensningen at de er tilpasset et opprinnelige formål og ikke skreddersydd etter våre behov (Jacobsen, 2015, s. 171). Vi hadde likevel en forventning til at det kunne være hensiktsmessig å inkludere skriftlige rapporter og presentasjoner fra prosjektene som kilder i analysen vår, for å få rikere data.

### 3.3 Datainnsamling

#### 3.3.1 Intervju

Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet mellom februar og tidlig mars 2018. Vi kontaktet de utvalgte intervjuobjektene pr. e-post for å lage avtale. De fleste av deltakerne fikk tilsendt informasjons- og samtykkeskriv som vedlegg i e-posten. Alle fikk informasjons- og samtykkeskrivet i papir da vi møttes, til gjennomlesning og signering før intervjuet startet. Intervjuene foregikk ansikt til ansikt i lukkede møterom på informantens arbeidssted. Dette anså vi som en fordel, fordi vi ikke ble forstyrret av andre personer eller var avhengige av at teknologien fungerte. Det kunne også være lettere å fange opp ansiktsuttrykk og kroppsspråk, samt indirekte eller ubevisste signaler fra respondenten enn ved intervjuer via Skype eller telefon. De fleste intervjuene varte i en times tid.

Vi to som gjennomførte undersøkelsen har fordelt alle intervjuene mellom oss, bortsett fra ett av intervjuene der vi begge var tilstede. Selv om vi fulgte samme intervjuguide, la den kvalitative metoden opp til at vi kunne grave litt ekstra der det dukket opp noe interessant. At det ikke var samme person som gjennomførte alle intervjuene, kan ha påvirket resultatene fordi vi kan ubevisst ha valgt å “grave” i ulike undertema. For å sikre dette forsøkte vi å følge oppsatte intervjuguide og hadde dialog med hverandre på telefon i mellom hvert intervju, der vi diskuterte intervjuenes innhold.

Under oppstarten av intervjuet forsøkte vi å etablere en avslappet og ufarlig stemning. Vi innledet med å presentere oss selv og forklare kort om studiet og tematikken for oppgaven, men gikk ikke inn på forskningsspørsmålene i detalj. Deretter informerte vi om hvordan vi ville gå fram for å anonymisere både prosjektet og respondentene for å

trygge respondentene og forhåpentligvis få fram mest mulig informasjon i intervjusituasjonen.

For å gi full oppmerksomhet til respondentene og dialogen som utspant seg, gjorde vi lydopptak av intervjuene med en liten, mobil lydopptaker. Tillatelse til lydopptaket innhentet vi under oppstart på forhånd, både i samtykkeskjemaet og muntlig. Underveis i intervjuet tok vi likevel noen notater, mest for å uttrykke interesse for hva informanten sa.

### 3.3.2 Dokumentstudier

Vi har ikke støttet oss på kvalitative intervjuer alene, men også fått tilgang til sluttrapporter og -presentasjoner fra begge prosjektene. Det ga oss nyttig informasjon om hvordan prosjektet ble gjennomført og hvilke resultater som forelå. Difi har også sendt oss relevante dokumenter, presentasjoner og resultatene fra nullpunktsmålingen som de gjennomførte i forbindelse med oppstarten av prosjektene. Vi la alle dokumentene fra prosjektene og fra Difi inn i analyseprogrammet Nvivo sammen med intervjuene, slik at vi kunne kode og analysere disse i sammenheng. Med denne metoden opplevde vi at vi fikk en dypere forståelse for bakgrunn, organisering, gjennomføring og resultat av prosjektene, samt om forhold ved stimuleringsordningen som kunne være av betydning. Vi fikk også luket ut noen mulige feilkilder. Å kombinere primærkilder som individuelle intervju med sekundærkilder i form av dokumentstudier ga oss dermed et bredt datagrunnlag å basere videre analyse og tolkning på (Repstad, 2007).

### 3.3.3 Difis spørreundersøkelse

Difi hadde gjennomført en nullpunkts-undersøkelse ut mot alle de åtte prosjektene under oppstarten av prosjektene. Den samme undersøkelsen skulle gjennomføres ved avslutningen av første tilskuddsperioden. Vi fikk tilbud om å føye til et par spørsmål i oppfølgingsundersøkelsen, hvis vi ønsket det. Vi anså det for å være en fin mulighet til å supplere øvrig empiri. Imidlertid ble Difi forsinket med oppfølgingsundersøkelsen, så det ble ikke mulig nyttiggjøre seg denne innenfor tidsrammen i vår mastergradsavhandling. Vi har likevel studert rådata fra den første nullpunktsundersøkelsen og brukt relevante resultater derfra for å få en fyldigere forståelse av temaet vårt.

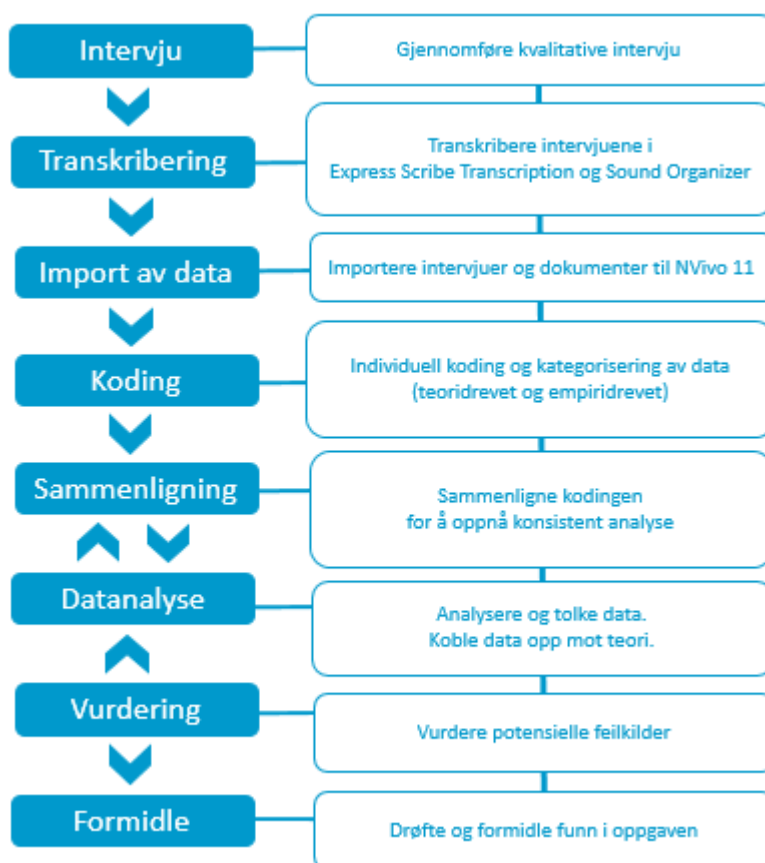
### 3.4 Analyse av data

Vi tok oss tid til å transkriberte alle intervjuene så det skulle bli enklere å analysere dem i etterkant. Dette gjorde vi i dataprogrammene *Express Scribe Transcription* og *Sound Organizer*. For å kategorisere innholdet i dataene brukte vi dataverktøyet *Nvivo 11*. Vi importerte også utvalgt sekundærdata inn i samme program. Av effektiviseringshensyn vurderte vi å samarbeide om å lage noder som vi skulle kode intervjuene etter. Vi valgte likevel bevisst å analysere alt datamateriale hver for oss, fordi vi hadde en formening om at det kunne styrke kvaliteten i arbeidet. Dette var fordi vi hadde vektlagt hver våre områder i teorisøket, og så derfor dataene med litt ulike teoretiske «briller».

Da vi skulle sammenlikne resultatene oppdaget vi at vi hadde gjennomført analysen på to forskjellige måter. Den ene av oss hadde forsøkt å fristille seg fra teorien og opprettet noder med utgangspunkt innsamlet data, slik at dataen styrte kodingen - altså en induktiv fremgangsmåte. Dette hadde resultert i et relativt stort antall noder som var sortert i temaer som hang naturlig sammen. Den andre av oss hadde valgt en mer deduktiv tilnærming. Hun hadde brukt litteraturen til å utvikle få hovedtemaer, men likevel med tilhørende undertemaer og sortert relevante datamaterialet etter dette. At vi valgte så forskjellige fremgangsmåter overrasket oss litt, men var noe vi likevel anså som en styrke, fordi det kunne gjøre oss mer bevisst våre egne blindsoner i analysen. Til tross for ulik fremgangsmåte kom vi fram til relativt sammenfallende resultater. Imidlertid hadde vi noe ulik vekting av hvor mye vi fokuserte på henholdsvis endringsledelse, implementering eller andre fenomener ved innovasjonsprosjektene i seg selv.

Deretter kjørte vi en felles prosess der vi delte kodingen vår med hverandre og analyserte funnene ved hjelp av store ark og post-it lapper. Vi flettet sammen vår kategorisering til en felles analyse og jobbet med å utvikle hypoteser ut ifra denne og diskutere mulige funn. Selv om dette var et tidkrevende arbeid tror vi alt i alt at prosessen for å finne fram til en omforent forståelse av hva dataene sa, var verdifull.

Oversikt over vår framgangsmåte i analysen og hjelpemidlene vi har brukt:



Figur 9: Fremgangsmåte og hjelpemidler fra intervju til formidling av resultater

### 3.5 Vurdering av metodekvalitet

Vi vil her vurdere hvordan våre metodiske valg kan ha påvirket studiens kvalitet og i hvilken grad vi mener resultatene er til å stole på. Vurderingen av påliteligheten er hva vi kaller for reliabilitet, mens resultatenes gyldighet kalles for validitet (Jacobsen, 2015). Vi vil beskrive hvilke grep har vi tatt for å sikre at studien har en tilfredsstillende kvalitet og kommentere muligheter for overførbarhet.

#### 3.5.1 Studiens pålitelighet

##### *Mulige styrker*

Vårt casestudie er et kvalitativt studie, hvilket innebærer at vi har forsøkt å skaffe troverdig dybdeinformasjon om et bestemt tema, i dette tilfelle implementering og faktorer som kan påvirke implementering. Ved å anvende kvalitativ metode har vi ikke tvunget faste svaralternativer på respondenten, men heller vært åpne for deres innspill og svar. Kvalitative data har den styrke at de har høy relevans i utgangspunktet, fordi den

som undersøkes i stor grad selv er med og definerer hva som er “korrekt” forståelse av et fenomen (Jacobsen, 2015, s. 129)

Da vi gjennomførte intervjuene forsøkte vi å skape en avslappet og uformell atmosfære, slik at informantene ikke skulle bli stresset eller føle seg “revidert” på noe vis. Vi opplevde ikke at det at vi gjorde lydopptak av intervjuene, så ut til å begrense informantenes deling av informasjon. Likevel kan vi ikke utelukke at det kan ha virket inn på intervjusituasjonen. Å gjennomføre intervjuer på respondentens arbeidssted hadde to fordeler; nemlig at respondenten var i en kjent og trygg setting og at det var mer praktisk for dem vi fordi vi ikke krevde at de skulle sette av tid til reise. Samtidig kan det tenkes at informantene i større grad ville ha kjent seg frigjort fra arbeidsgiveren sin om vi hadde gjennomført intervjuene et annet, mer nøytralt sted. At vi var to forskjellige personer som gjennomførte intervjuene skulle på mange måter tilsi at vi kunne ende opp med svært forskjellige resultater. Som beskrevet over fant vi likevel ikke at dette var tilfellet, så vi tar det som et tegn på at resultatene er til å stole på.

En styrke ved caseundersøkelser er mulighet for metodetriangulering. I metodesammenheng uttrykker dette begrepet at man tar i bruk flere datakilder i forskningsprosessen (Yin, 2003, s. 98-99; Denzin, 2002, referert i Andersen 2013, s. 157). Bakgrunnen for å bruke metodetriangulering er at å bruke av kun en tilnærming kanskje ikke fullt ut fanger opp kompleksiteten i det fenomenet man undersøker. Ved å bruke flere kilder kan man få en større forståelse for sosial kompleksitet og mangfold, og dette kan derfor styrke oppgavens validitet og reliabilitet (Andersen, 2013, s. 157). I vår undersøkelse har vi i tillegg til kvalitative intervjuer gjennomført dokumentstudier. Som nevnt over har vi vært to som har analysert datamaterialet hver for oss, med relativt sammenfallende resultat. Vi vurderer at også dette grepet har fremmet oppgavens validitet og reliabilitet. At vi kombinerer ulike datakilder, nemlig intervju og dokumentstudier tror vi en med på å styrke undersøkelsens pålitelighet, fordi det gir oss et mer helhetlig bilde av fenomenet vi studerer (Jacobsen, 2015, s. 174). På en annen side er ikke metodetriangulering i seg selv en garanti for at resultatene blir bedre eller mer pålitelige (Kelle, 2001, referert i Andersen, 2013, s.157).



### *Mulige svakheter*

Underveis har vi måttet foreta mange valg, blant annet knyttet til case, teoretisk bakteppe og operasjonalisering av intervjuguiden. Valg av innfallsvinkler kan ha medført at vi har oversett vesentlige sider ved fenomenet vi har ønsket å belyse; hva som fremmer og hemmer implementeringsprosessen (Andersen 2013). Denne feilkilden har vi vært oppmerksom på, og vi har derfor tilstrebet å kryssjekke analysen i flere runder og aktivt utforsket forutsetningene for fremgangsmåten vår.

Implementering er en kompleks og kontekstavhengig prosess og mange elementer kan påvirke forløpet. Metodisk kan det derfor være en svakhet at vi gjennomførte undersøkelsen i form av et tverrsnittstudie, det vil si at vi studerte prosjektene på et gitt tidspunkt. En annen svakhet er at respondentene er strategisk utvalgt på bakgrunn av samtaler med prosjektlederne og deres anbefalinger og at antall respondenter er begrenset. Resultatene av undersøkelsen må forstås i lys av disse metodiske begrensningene. Våre funn kan derfor ha lavere validitet enn funn fra en studie som strekker seg over lengre tid og med et større utvalg respondenter.

Utvalget vårt var strategisk valgt, i samarbeid med prosjektlederne. Likevel kan man stille spørsmål ved om vi valgte de rette personene og om de representerte en god nok bredde i prosjektene. Vi hadde fire respondenter fra det ene prosjektet og seks fra det andre, og opplevde en viss grad av metning i de siste intervjuene, ved at mye av det informantene svarte samstemte med de foregående intervjuene (Repstad, 2007, s. 83). Vi mener dette styrker påliteligheten i arbeidet. Likevel anser vi det som en vesentlig svakhet i utvalget vårt at vi kun fikk snakket med leverandøren i ett prosjekt og ikke det andre. Vi ønsket å intervju begge og tror det ville ha økt påliteligheten hvis vi hadde fått til dette, fordi det kunne gitt oss et enda rikere data når det gjaldt eksterne aktørers oppfatning av prosessen.

Vi som gjennomførte studiet har lang erfaring fra å jobbe i offentlig sektor. Dette har gjort oss spesielt interesserte i hvordan offentlig sektor kan utvikles og forbedres ved hjelp av innovative metoder, deriblant tjenstedesign. Én av oss har bakgrunn som designer og har vært involvert i flere prosjekter der tjenstedesign har blitt brukt som metode. Som fagperson er man gjerne ekstra på jakt etter tegn som bekrefter verdien av eget fag, i dette tilfellet designmetodikken (Lai, 1999, s. 43). Nærheten til tematikken bringer med seg den fordelen at vi har god kjennskap til området og både

erfaringsmessige og faglige “knagger” å henge innsamlet data på. Likevel kan den samme nærheten ha påvirket studiets kvalitet i negativ retning hvis den gjorde at vi ikke holdt tilstrekkelig distanse til det vi skulle studere. Vi har vært oss bevisste denne utfordringen og tror ulempen i vårt tilfelle har blitt redusert av at vi er to som gjennomfører undersøkelsen sammen og at én av oss har en annen fagbakgrunn enn design.

### 3.5.2 Studiens gyldighet

En viktig del av det å vurdere studiens kvalitet ligger i å spørre seg selv om vi faktisk har undersøkt det vi ønsket å finne ut av? Vi må vurdere såkalt intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handler om hvorvidt datamaterialet vårt faktisk gir belegg for å trekke de slutningene vi trekker, mens ekstern gyldighet sier noe om vi kan generalisere funnene fra vår undersøkelse til andre sammenhenger.

### 3.5.3 Intern gyldighet

Sentralt i å sikre intern validitet i undersøkelsen, er det å få til gode operasjonaliseringer av begrepene. Implementering er et svært sammensatt fenomen, og vi mente at vi kunne skaffe relevant og pålitelig informasjon om implementering i prosjektene, ved å spørre informantene om prosjektene, prosessen som har forløpt og gjennomføring av tiltak og endringer til nå, samt kontekstuelle forhold som til sammen kunne rike data. I tillegg ville vi undersøke en rekke faktorer som ifølge litteraturen har betydning for evnen til å innføre nye tiltak og iverksette endringer i organisasjoner. Her så vi det som meningsfullt å supplere undersøkelsen med elementer fra litteratur om endringsledelse. For å fange opp kompleksiteten ved implementering stilte vi spørsmål om både informanten, prosjektet og arbeidsprosessen, innovasjonen de kom frem til og virksomheten med sine ledere og medarbeidere som skal ta imot og implementere de nye løsningene. Utfordringen ble å manøvrere i gjennom alle disse, og her ser vi at mengden elementer kan virke forvirrende på leseren.

### 3.5.4 Ekstern gyldighet (overførbarhet/generalisering)

En svakhet med casestudier er at det er vanskelig å generalisere erfaringer og resultater fra dem. Selv om vårt kvalitative studie har gitt oss mye dybdeinformasjon har den relativt få undersøkelsesenheter og informanter. Den gir derfor lite grunnlag for å kunne generalisere resultatene til andre situasjoner, for eksempel til hvilke som helst typer prosjekter (Jacobsen, 2015, s. 131). Likevel kan det tenkes at resultatene har en viss

overførbarhet til andre prosjekter som har lignende rammevilkår (Lincoln og Guba, 1985). Våre funn derfor tenkes å ha en viss grad av overførbarhet til eksempelvis andre prosjekter i Difis stimuleringsordning som også har brukt tjenstedesign som metode

### 3.5.5 Overførbarhet

Vår undersøkelse er først og fremst av beskrivende art; vi ønsket å forstå implementering i offentlige innovasjonsprosjekter gjennom å studere to utvalgte case. Overførbarhet har derfor ikke vært et hovedmål. Vi mener likevel at studiet vårt har en kvalitet som gjør at forståelsen vi har fått av fenomenet implementering kan være overførbar til andre sammenhenger.

## 3.6 Etske refleksjoner

Vi som har skrevet denne masteravhandlingen har søkt og mottatt stipend fra Difi til dette arbeidet. Dette har gitt oss enkel tilgang til informasjon om stimuleringsordningen og aktuelle personer å kontakte. Gjennom hele arbeidet har vi forsøkt å vurdere hvordan valgene våre påvirker studiens kvalitet, men også om vi overholder de etiske retningslinjer som gjelder for kvalitativ forskning.

Vi la vekt på at alle respondentene skulle gi oss et informert samtykke til deltakelsen i undersøkelsen. Vi sørget derfor for å at de fleste fikk tilsendt informasjons- og samtykkeskrivet på i epost forut for intervjuet, slik at de hadde muligheten til å lese om undersøkelsen i fred og ro. Vi la også opp til at de kunne lese dette før signeringen i forbindelse med intervjuet, men innser at man da er i en situasjon hvor det er vanskelig å oppfatte innholdet i et helt A4 ark med tekst, fordi man venter på å komme i gang med intervjuet. Skrivet beskrev kort temaet for undersøkelsen og opplyste blant annet om at vi ville anonymisere både prosjektene og respondentene. Det inneholdt også opplysninger om at de når som helst kunne trekke seg fra studien. Ingen av intervjuene ble avbrutt, og ingen har senere bedt oss om å fjerne deres intervjuer fra undersøkelsen.

De fleste informantene kjente vi ikke fra før, og derfor var det enkelt å holde en kritisk avstand til dem. Imidlertid hadde en av oss én av informantene i sitt fagnettverk. Muligens var det uheldig at begge forskerne deltok i akkurat dette intervjuet. Vi sørget i hvert fall for at den av oss som ikke kjente til informanten fra før, var den som ledet intervjuet, mens den andre inntok en mer defensiv, lyttende rolle. En annen mulig metodisk svakhet

ved nettopp dette intervjuet med leverandøren, var at det ikke er urimelig å tenke seg at denne kan ha vært tilbakeholden med å gi opplysninger som kan bli oppfattet negativt av kunden. Vi har derfor vært oppmerksomme på håndtering av dette.

Vi har bevisst valgt bort eventuelle sensitive funn, selv om de kunne vært interessante for studien. Fra ett av prosjektene var det et ønske om at vi ikke skulle offentliggjøre et dokument som vi la til grunn for våre dokumentstudier. Vi har derfor holdt innholdet i dette dokumentet unntatt offentlighet. Vi har også sørget for at det av sikkerhetsmessige grunner kun var lagret lokalt på våre datamaskiner. Det samme gjaldt for alle lydopptak og transkriberte intervjuer.

Vi har lovet alle våre informanter anonymitet, og ettersom vårt studie er et casestudie med relativt få informanter, kan det være en mulighet for at både de og prosjektene kan identifiseres. For å redusere sjansen for dette har vi valgt å anonymisere både prosjektene og virksomheten, i tillegg til informantene. En utfordring er likevel at vi gjør kjent at prosjektene var blant de 8 som fikk midler gjennom den første runden av Difis stimuleringsordning. Vi har derfor vært varsomme i vår beskrivelse av prosjektene, og forsøkt å omtale dem med generelle ord og begreper, slik at de ikke skal la seg så enkelt identifisere. De vi har snakket med kaller vi kun for informant, respondent eller intervjuobjekter og vi nevner dem ikke med navn, kjønn eller yrkestittel. Ettersom vi kun fikk tilgang til å intervjué én person fra leverandørsiden, innså vi at det i praksis ikke var mulig å garantere anonymitet for denne. Vi har derfor bevisst utelatt å gjengi sitater fra vedkommende.

Før vi satte i gang undersøkelsen hadde vi meldt den inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og fikk godkjenning derfra til gjennomføringen. De hadde en bemerkning til vårt informasjons- og samtykkeskriv som vi tok til følge.

## 4 Resultater

Formålet med vårt arbeid er å rette søkelyset mot to av prosjektene som har mottatt støtte gjennom Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign i staten, her kalt prosjektene «Flyt» og «Kart». Vi ville undersøke hva som fremmer eller hemmer implementering i prosjektene, med utgangspunkt i rammeverk fra implementerings- og endringsledelsesteori (Fixsen et. al, 2005, Blase et. al, 2012, Fullan, 2007, Meyers et. al, 2012, Klein og Sorra, 1996 og Kotter, 1996). Vi ville også se på om bruken av tjenstedesign som metode brakte med seg spesielle muligheter eller utfordringer med tanke på implementering.

Utover det at prosjektene begge var del av stimuleringsordningen og skulle bruke tjenstedesign som metode, i kombinasjon med støtte i endringsledelse og gevinstrealisering, er det mye som skiller prosjektene fra hverandre. Flyt skulle utvikle en mer brukerrettet søknadsprosess og var et samarbeidsprosjekt mellom flere offentlige etater. Kart var et prosjekt i én etat og skulle utvikle et nytt verktøy for å kartlegge behov hos brukere og sikre en bedre dialog med dem.

For å avdekke forhold knyttet til implementering og endringsledelse, ville vi undersøke både relevante eksterne forhold og aktiviteter knyttet til implementering og prosessegenskaper ved tjenstedesign. Vi operasjonaliserte begreper fra litteraturen inn i intervjuguiden, for å få til en naturlig samtale med informantene rundt prosjektene og arbeidsprosessen de hadde vært igjennom. Vi ba dem derfor fortelle litt om virksomhetene de jobbet i, deres rolle der og i prosjektet. Deretter spurte vi litt om prosjektet, ledelsens involvering, prosessen og om informantenes tanker om tjenstedesign som metode. Vi spurte også om status for prosjektene, planer for videre gjennomføring, suksessfaktorer, utfordringer og hindringer.

I gjennomgangen vår av resultatene her vil vi begynne med å si litt generelt om status i prosjektene og om det for eksempel eksisterte et opplevd behov for endring i virksomhetene. Vi vil beskrive faktorer ved det prosjektene kom frem til, som kan ha betydning for implementering. Deretter tar vi for oss hvordan prosjektene i større eller mindre grad har lagt til rette for implementering. Til slutt ser vi på andre forhold ved tjenstedesign som vi mener kan være relevante for implementering.

## 4.1 Status for prosjektene

Implementering er ikke er en engangshendelse, men heller en prosess som strekker seg over tid og går igjennom ulike faser. Når vi nå skal vurdere innovasjonsprosjektene i et implementeringsperspektiv, er det derfor nyttig å reflektere rundt status i prosjektene og hvilken fase prosjektene befant seg i. Dette får betydning for hvilke faktorer som kan være mest relevante og interessante å se nærmere på (Roland & Westergård, 2015, s. 9). Hva var status i prosjektene da vi samlet inn våre data?

Da vi intervjuet informantene hadde prosjektlederne i både Flyt og Kart avlevert sluttrapport og prosjektene var formelt overført til linjen. Flyt hadde nylig implementert flere av tiltakene, men ventet på at ledelsen skulle sette av eller skaffe økonomiske ressurser til å sette i gang utviklingen av det mest omfattende tiltaket som de mente ville gi størst gevinst; en ny, digital tjeneste. Her var prosjektlederen ikke formelt ansvarlig for videre implementering eller arbeid med tiltakene. Kart var så vidt i gang med innledende implementering av de nye verktøyene i én avdeling, men avventet endelig beslutning om hvilke andre avdelinger som også skulle bruke verktøyene.

Prosjektene Flyt og Kart sett i lys av rammeverkene:

Fixsen	1. Utforskning og adopsjon	2. Etablering	3. Innledende implementering	4. Full gjennomføring (drift)	5. Innovasjon	6. Bærekraft
Meyers	1. Initierting	2. Skape struktur for implementering	3. Pågående struktur (i dét impl. starter)	4. Forbedre fremtidig bruk		
Kotter	Fase 1-4 (følelse av behov, ledende gruppe, utvikle og kommunisere visjonen)	Fase 5-7 (fjerne hindringer for endringen og visjonen, skape kortsiktig vinning, ikke deklare seier for tidlig)		Fase 8 (forankre nye tilnæringer i kulturen)		



*Figur 10: Prosjektene Flyt og Kart og hvor langt de var kommet med implementering, sett ut ifra utvalgte rammeverk.*

Selv om begge prosjektene hadde til felles at de skulle bruke tjenstedesign som metode for å utvikle løsninger eller tiltak som skulle løse brukerbehov, hadde prosjektene litt ulike utgangspunkter da de startet opp. Flyt ble kontaktet av Difi som hadde en idé om et område som kunne egne seg for et tjenstedesignprosjekt, men endte opp med å foreslå

et annet tema for prosjektet. Kart tok derimot selv til initiativ til kontakt med Difi og søkte deretter om midler. Sistnevnte var opprinnelig ikke under “radaren” som en aktuell etat fra Difi sin side. Kanskje kan det tenkes at hvordan prosjektene har kommet i stand, kan ha noe å si for både forankring og motivasjon for arbeidet?

#### 4.1.1 Overgang fra prosjekt til drift

Fasen der man skal gå over fra prosjekt til linje er utfordrende i de fleste innovasjonsprosjekter. Flyt opplevde at engasjementet rundt prosjektet dalte da leverandøren (tjenestedesignerne) var ferdig og skulle trekke seg ut. Prosjektlederen beskrev perioden slik:

Det gikk jo greit, men det var jo mye tyngre... det var det. For da var jo alt det morsomme, det var liksom ferdig. Også var det liksom det tunge biten å dra det videre. Og da merket jeg at prosjektgruppa, da hadde vi vært i prosjektet et år, så sånn i høst så "datt det litt fra hverandre" eller jeg måtte i hvert fall jobbe mer for å holde "driven", da og sånn (informant, Flyt)

Prosjektlederen brukte da fremdriftsplanen og Difis prosjektmetodikk (prosjektveiviseren) aktivt og systematisk for å holde oppe “driven” oppe. Også i Kart var leverandøren bekymret for om prosjektet skulle “miste momentum” når leverandøren hadde trukket seg ut, og prosjektet skulle fortsette implementeringsarbeidet på egen hånd. En av informantene delte denne bekymringen og viste til at det var ganske tungt “å greie å få det inn i rutiner og prosedyrer”.

#### 4.1.2 Opplevde de et behov for endringen?

En faktor som er avgjørende for om innovasjonsprosjekter lykkes eller ikke dreier seg om hvorvidt medarbeiderne opplever et ektefølt behov for endring. Opplevd behov kan være knyttet til både eksterne og interne forhold. I studien fant vi flere forhold i prosjektenes omgivelser som vi mener påvirket oppslutningen rundt innovasjonsprosjektene. Engasjementet til kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner ble trukket fram av informantene som en viktig drivkraft utenfra: *“Så hjalp det veldig mye å ha et prosjekt som var støttet og initiert av [...] Jan Tore Sanner. Hvis du sier det internt så har det en helt annen effekt enn at jeg som en litt idealistisk prosjektleder prøver å få til noe*

*litt nytt*”. En annen informant uttrykte seg slik: *Vi har fått drahjelp i fra Sanner. [...] Og når Jan Tore Sanner innleder og inviterer, så stiller vi*”.

Reduserte rammer i offentlig sektor så for oss ut til å være en annen motiveringskilde, særlig for Kart. En av informantene konkretiserte utfordringsbildet ved å vise til at regjeringen allerede nå har et kutt på 0.8 prosent på administrative utgifter hvert eneste år for statlige virksomheter. Når eldrebølgen slår inn for fullt etter 2025 så har ikke Norge noe annet valg enn å redusere offentlige utgifter. Alt i alt var det såpass mye press utenfra at det ikke var et alternativ å *ikke* ta tak i disse utfordringene, ifølge en av informantene.

Å delta i stimuleringsordningen til Difi ble også trukket fram som en ytre inspirasjonskilde: *“Jeg synes det var veldig bra å ha et samarbeid med Difi, egentlig. At du blir en del av et litt større program da... at man blir en del av den effektiviserings- og innovasjonstankegangen”*. Likevel savnet flere av informantene hyppigere samlinger med de andre prosjektene i ordningen.

Det kom også fram i intervjuene at prosjektdeltakerne i begge virksomheter hadde opplevd et tydelig internt behov for innovasjonsprosjektet. En medarbeider i Kart trakk fram behovet for endringen som den viktigste og mest kritiske suksessfaktoren i prosjektet: *“Det aller viktigste er jo at vi berører noe som blir opplevd som et reelt behov. Det er jo nummer... altså det er det aller, aller viktigste. Og det synes jeg absolutt vi gjør.”*

Hvor vanlig er det imidlertid med full enighet om behovene i en virksomhet? Ofte har ulike deler av organisasjonen forskjellige oppfatninger av situasjoner; hvor viktig er nettopp dette behovet, sett opp mot andre behov i organisasjonen? Gjennom intervjuene kom det fram at ikke alle delte entusiasmen for prosjektet. En vi intervjuet var faktisk overrasket over at løsningene som kom ut av prosjektet hadde skapt en slik gjenklang hos mange, men understreket samtidig at hvorvidt man følte behov for løsningene eller ikke var litt avhengig av om man jobbet med oppgaver som ble berørt av endringen eller ikke: *“...det er jo ikke sånn at hele seksjonen hadde en stor forståelse for behovet for det her”* (informant, Kart). Andre respondenter pekte også på at forståelsen for prosjektet og engasjementet var størst blant dem som hadde deltatt aktivt, noe som virket naturlig.



### 4.1.3 Tilført kompetanse i gevinstrealisering og endringsledelse

Gjennom Stimuleringsordningen hadde også prosjektene fått støtte til gevinstrealisering og endringsledelse. Mange informanter mente at man hadde fått lite igjen for dette. For oss framsto arbeidet med gevinstrealisering som en mer pliktbasert øvelse, basert på uttalelsene fra informantene; *“(...) vi jobbet ganske systematisk med “Hva er realiserbart? Og når vi da etterpå skal gjøre en sånn “hva har mest gevinst-beregning”, så var det litt sånn; Ja - who cares?!”* Denne informanten forklarte at gevinstrealiseringsarbeidet virket litt kunstig, og man i stedet hadde arbeidet etter tre steg; hva kan vi gjøre med det vi har, hva kan vi gjøre som koster ikke litt, og hva er drømmescenariet hvis vi får x antall millioner. Dette prosjektet viste til at kravet om å realisere tiltak resulterte i at man tenkte mer pragmatisk; *“hva kan vi gjøre nå?”*

Også i det andre prosjektet framsto beregning av gevinster som problematisk. Blant annet hadde det sammenheng med at det var vanskelig å finne fornuftige måleparameter. Informantene viste også til at mulige effektiviseringsgevinster ikke ville bli synlige på mange år, og at det derfor var vanskelig å garantere kortsiktige gevinster. Et av intervjuobjektene viste til at vanskeligheter med gevinsterberegningen førte til at innsalget av tjenstedesignmetoden ble vanskelig:

*“Ja, og det sier jo direktoratet eller departementet som vi jobber med og, at de har litt vanskelig med å selge inn den typen prosjekter her mot sine underliggende på en måte, fordi hva er gevinsten, hva får du ut av det?”*

Leverandøren delte utfordringsbildet og mente at den statlige virksomheten ikke var godt rigget for gevinstrealiseringsprosessen, blant annet fordi virksomheten ikke hadde besluttet hvem som skulle ta bruk de nye verktøyene og dermed ble det vanskelig å finne fram til gode målepunkter. Selv om det var krevende å tallfeste gevinstene fant vi at begge prosjektene hadde planlagt andre former for målinger, blant annet brukerundersøkelser. Vi fant imidlertid ingen spor av at det var planlagt noen former for prosessmålinger knyttet til implementeringsarbeidet, for eksempel hvor mange som har fått opplæring eller målinger av bruken av verktøyene. Også endringsledelsesbiten følte prosjektene at de fikk lite igjen for.

## 4.2 Hva kom prosjektene fram til og hvordan formidlet de det?

Begge prosjektene skulle bruke tjenstedesignmetoden for å utvikle løsninger eller tiltak som svarte på behov hos brukere, så vel som hos virksomheten selv. Ettersom vi retter søkelys mot implementering som fenomen, vil vi ikke her argumentere for effektiviteten i løsningene, men vurdere dem i lys av noen faktorer som ifølge teorien kan ha betydning for om organisasjonen og de ansatte var klare for endringene de brakte med seg.

### 4.2.1 Vurdering av innovasjonsgrad og omfang

Vi ba intervjuobjektene reflektere litt rundt hva prosjektene kom frem til og om de nye løsningene kunne medføre store endringer, og dette viste det seg å være litt ulike syn på. Begge prosjektene mente at de nye tiltakene/løsningene deres potensielt ville kunne få betydning for relativt mange medarbeidere og brukere. I Flyt, anså man resultatene fra de implementerte tiltakene som inkrementelle forbedringer, men ikke radikale innovasjoner eller endringer:

...jeg tenker at det er ikke noen revolusjon, det er ikke noe sånn at vi har snudd alt, eller måten vi jobber på helt. Og det er nok litt sånn.....eh..men, det er...vi har forbedret mange ting som til sammen gjør at tjenesten blir bedre, da (informant, Flyt).

Det kan virke som at enkelte hadde større forventninger til hva som skulle komme ut av prosjektet. En av de vi intervjuet beskrev en kollegas respons slik: *“...han syntes det var interessant, men han var litt skuffet for han trodde det liksom skulle være noe sånn revolusjonerende nytt og så var det jo ikke det! Men.... det er derfor jeg sier at det er vel en sånn middels forbedring, da”*. Enkelte kommenterte likevel at det gjenstående, større tiltaket som de ventet på finansiering til, vil kunne utgjøre *ganske store endringer*.

### 4.2.2 Videreutvikling av de nye løsningene

Begge prosjekter hadde kommet med forslag til tiltak og nye løsninger som de deretter testet ut på brukere og medarbeidere. Slik sett så har det skjedd evalueringer og tilpasninger fortløpende, en iterativ prosess som står sentralt i tjenstedesignmetoden. Ettersom alle tiltakene ikke er implementert ennå, vet vi lite om tilpasninger etter innledende implementering. Likevel tyder responsen fra intervjuobjektene at

prosjektdeltakerne ikke anser resultatene som “hogget i stein”, men at de har en forventning om fremtidige tilpasninger og videreutviklinger:

...jeg tenker jo det at de verktøyene er ikke hogd i stein, de skal utvikles i ettertid, ikke sant, og det kan være, samme verktøy kan brukes på litt forskjellige måter i forskjellige steder i vår tjenesteproduksjon til forskjellige kunder.... (informant, Kart).

#### 4.2.3 Informasjon og kommunikasjon

For å bli klar for en endring er det viktig å vite hva endringen innebærer og hvem som blir berørt av den (Fullan, 2007, s.89). Vi ønsket derfor å kartlegge om de ansatte hadde fått tydelig informasjon om endringen/de nye løsningene og hva som ble forventet av dem. Gjennom intervjuene kom det frem at det å formidle intervensjonen klart var en utfordring. En vi intervjuet sa følgende: “...*på den måten er det litt krevende å formidle resultatene av prosjektet for det er så mye mer enn det du ser med de verktøyene*” (informant, Kart).

Innovasjonsprosjekter preges gjerne av at mye er uvisst i starten, og klarheten kommer kanskje ikke før underveis i prosessen. Hvor langt man har kommet i prosessen kan derfor påvirke hvor tydelig man er i stand til å beskrive de nye tiltakene eller endringen som vil komme. Et av intervjuobjektene ga uttrykk for at han mente det var lurt at de ventet med å informere andre ansatte om tiltakene til nå, fordi det ikke hadde vært mulig å formidle innholdet klart tidligere:

Jeg tror det liksom er riktig nå at vi gjør det nå og ikke mens vi utviklet det, fordi de er jo veldig opptatt av å levere, og hvis det blir litt sånn; “ja, det kommer nok i løpet av året, men vi vet ikke helt hva det er og hvordan det vil påvirke dere”, så er ikke det informasjon som de nødvendigvis får brukt til noe, da (informant, Kart).

Timing kan altså ha betydning for å kunne informere tydelig ut om endringer.

En av virksomhetene hadde benyttet seg noe av den interne kommunikasjonskanalen, men det var tydelig at informasjonen ikke hadde nådd fram til alle medarbeiderne i den store organisasjonen. På en annen side var dette heller ikke forventet: “*De som har vært*

*med i prosjektet kjenner jo til det, men de andre kjenner nok ikke så mye til det, så der må vi.. det er derfor vi skal informere om det nå da. Det ... og det kan du ikke forvente heller, egentlig.”*

Et av konsulentfirmaene var likevel bekymret for at medarbeiderne sideveis i organisasjonen ikke var godt nok informert. Bekymringen ble imidlertid ikke delt av ledelsen for prosjektet, som mente at det ikke var naturlig at alle kjente til prosjektet.

På spørsmål om det var benyttet andre informasjonskanaler svarte en av informantene; *“Ja da er det jo “word of mouth”, da. Ja. Rett og slett (latter)”*. Dette kunne tyde på at de satset på en mer organisk spredning av informasjon, og at de ikke brukte konkrete planer for å spre informasjon.

## 4.3 Hvordan la prosjektene til rette for implementering?

### 4.3.1 Involvering av medarbeiderne

Det er ikke uvanlig at ansatte bekymrer seg eller kjenner motstand mot endringer. Slik motstand kan imidlertid reduseres ved å involvere ansatte tidlig i en endringsprosess, slik at de får en større følelse av eierskap til prosessen og det nye som kommer. Vi ønsket derfor å se på hvilken måte og i hvilken grad prosjektene hadde involvert medarbeidere.

Begge prosjektene har hatt en iterativ (gjentakende) arbeidsprosess bestående av møter, intervjuer, workshops, testing og presentasjoner. Både medarbeidere og brukere/kunder var involvert i stor grad, gjennom en rekke intervjuer og workshops. Kart tok seg god tid til å sette sammen et team av medarbeidere, bestående av 25 medarbeidere fra tre ulike avdelinger. Utover prosjekteier og prosjektleder har kjerneteamet bestått av en arbeidsgruppe, en referansegruppe og et team av eksterne konsulenter fra to ulike leverandører. Virksomheten anså dette for å være en bred deltagelse og understreket at medarbeiderne ble involvert helt fra starten i å beskrive problemet og definere kriterier i tilbudsinvitasjonen. De beskrev dette selv som en avgjørende suksessfaktor for prosjektet: *“Og det som har tatt tid, og som faktisk har vært en viktig suksessfaktor er at vi brukte jo lang tid på å få mobilisert de 25, kjerneteamet”*. Samtidig la informantene ikke skjul på at det var vanskelig å prioritere prosjektet: *“Få de engasjert, få de frigjort fra produksjonen, få de på kurs, få de til å faktisk teste verktøyene. Kjempejobb!”*

Lederne hadde likevel selv en erkjennelse av at det var nødvendig å investere tid i prosjektet. Likevel oppsto det litt uenigheter vedrørende når og i hvilken grad brukere skulle involveres. Kart vegret seg også for å “slippe designerne løs på” brukerne deres for å sanke brukerinnsikter helt i starten, før de egentlig hadde noen klare konsepter å teste ut. Dette opplevdes ikke som helt i tråd med det å fremstå som en seriøs offentlig etat.

I hvilken grad og på hvilken måte medarbeidere og brukere skulle involveres skapte altså litt mellommenneskelig “friksjon”, noe som kan tyde på at forventninger til ressursbruken kunne vært bedre avklart før prosjektet satte i gang. Likevel så dette ut til å bedre seg betraktelig etter at tjenstedesignerne hadde presentert nøkkelfunnene. I følge en informant forstod de da at *“dette er dritsmart, nå har dere fortalt oss noe vi ikke vet, dette kan vi bruke til noe, og da har vi den der tilliten, da»* (informant, Kart).

Måten man presenterer tiltak og endringer på, kan ha betydning for om ansatte får en tydelig forståelse for hva de innebærer og hva som forventes av dem. Noen av intervjuobjektene uttrykte begeistring over tjenstedesignernes måte å presentere innsikter og løsningsforslag på. De trakk frem den høye graden av visualisering som positivt og mente at visuelle presentasjoner med inspirerende framtidsscenarioer var bedre egnet til å formidle hva endringene gikk ut på, enn «tørre rapporter». De vekket også et større positivt engasjement hos tilhørerne. Dette var også et poeng som ble nevnt av et annet prosjekt i stimuleringsordningen (på sluttpresentasjonen hos Difi, den 14 februar 2018): *“Det viste seg jo, at lederne – de var jo heller ikke så begeistret for lange, “tørre” rapporter”*.

Kart involverte også medarbeiderne ved at leverandøren deres arrangerte et kurs i tjenstedesign for dem, slik at de både fikk spredt kunnskap om metoden og øvd seg på den ved å teste ut løsningsforslag fra prosjektet. Virksomheten og leverandøren deres kalte dette for *“et helt avgjørende godt grep”*, fordi de på denne måten skapte en økt forståelse for tjenstedesignmetodikken i de deler av organisasjonen hvor de ansatte deltok, og de fikk samtidig kvalitetssikret løsningsforslagene.

### 4.3.2 Fjerne hindringer

Vi var nysgjerrige på hvilke hindringer som dukket opp i prosjektene og hvordan virksomhetene og prosjektdeltakerne eventuelt hadde gått frem for å fjerne dem. Flyt viste til en situasjon der de slet med å få gjennomslag i ledergruppen for et av tiltakene. Tiltaket gikk ut på å opprette en ny informasjons- og kommunikasjonskanal på en plattform i sosiale medier. Dette hadde vært forsøkt tidligere med liten suksess, så prosjektgruppen opplevde en ganske sterk motstand i ledelsen mot å gi det et nytt forsøk.

Tiltaket måtte flere ganger opp til diskusjon i ledelsen før de til slutt besluttet å innføre det. Prosjektgruppen imøtekom skepsisen med å forberede en tydelig plan for turnusordning, standardsvar og håndtering av mulige scenarioer som kunne oppstå i den nye informasjons- og kommunikasjonstjenesten. Da de etter flere forsøk skulle presentere tiltaket på nytt i ledermøte, hadde de med seg kommunikasjonsdirektøren inn i møtet. Denne gikk god for tiltaket, og vipps - så fikk de endelig klarsignal for å gjennomføre det. Et av intervjuobjektene fortalte at: *“vi hadde liksom "mannet" oss opp for å liksom ta denne diskusjonen enda en gang - og da, plutselig - så var bare all motstanden borte! Det var veldig rart!”* (informant, Flyt). Intervjuobjektet trodde også denne hindringen forsvant ved at de foreslo å teste ut tiltaket som en pilot: *“..også var det egentlig det at vi sa at det skulle være en pilot: "Vi prøver det ut i seks måneder, og så ser vi hvordan det går? Og går det ikke, så legger vi det ned.”* (informant, Flyt)

### 4.3.3 Ledelsens rolle

Det er liten tvil om at ledere spiller en svært viktig rolle i endringsprosesser. De bidrar til å beskrive hvordan fremtiden kan komme til å se ut ved å bygge visjoner som de kan inspirere medarbeidere til å jobbe mot. Vi var derfor opptatt av å undersøke ledelsens rolle i prosjektene og stilte intervjuobjektene spørsmål om hvordan ledelsen hadde vært involvert i prosjektene. Vi lurte også på om det hadde blitt laget en visjon for arbeidet som lederne stilte seg bak og kommuniserte ut, noe som står sentralt i teori om endringsledelse (Kotter, 1995, s. 60).

Ingen av prosjektene hadde formulert en klar og tydelig visjon for arbeidet. Imidlertid var det likevel tydelig at brukerfokus stod sentralt i begge prosjektene. En av respondentene uttrykte det på denne måten: *“He, he..... visjonen er jo å gjøre det enkelt for brukeren, da - og det var jo alle sammen positive til”* (informant, Flyt). En annen beskrev

tjenestedesignernes visualiseringer av ønskesituasjoner i fremtidige scenarioer som en slags visjon for arbeidet: *“...jeg vet ikke om jeg skal si at folk ble målbundet og overrasket, men at det var jo en litt annen form enn vi er vant til på en måte, og det tror jeg er litt sunt, da”* (informant, Flyt).

#### 4.3.4 Forankring

Å få satt av tilstrekkelige økonomiske og tidsmessige ressurser kom fram som en sentral suksessfaktor og utfordring i begge casene. Dette kan etter vårt syn henge sammen med forankring og involvering av ledelsen. Informantene bekreftet denne antagelsen; når toppledelsen ga uttalt støtte eller på andre måter viste at de stilte seg bak prosjektarbeidet, hadde det hatt stor betydning for engasjementet blant medarbeiderne og for at mellomlederne fristilte ressurser til prosjektet.

Flere av informantene anså at forankringen var god på toppledernivå, men det var også litt delte meninger om dette. En av informantene i Kart hadde ingen formening om topplederforankringen, mens en annen informant mente at prosjektet var viet lite oppmerksomhet av toppledelsen. Denne informanten anså likevel det som naturlig ut fra prosjektets størrelse og omfang, og viste til at toppledelsen var mest opptatt av de store kundeprosjektene. Videre beskriver en av deltakerne i Kart den formelle forankringen som god: *“...da prosjektet ble etablert så var det også godkjent i et FoU-utvalg der representantene fra de ulike fagområdene sitter representerte. Så jeg opplevde at den formelle forankringen var god”*. Fra leverandørsiden ble det påpekt at forankringen kunne vært sterkere, mens begge prosjektene mente selv at de hadde jobbet mye med forankringen: *“...selv om konsulentene mener at dette prosjektet hadde utfordringer med forankringer, så mener jeg jo at dette prosjektet har vært et av de prosjektene som har vært best forankret. Ja, det mener jeg har vært godt forankret!”* (informant, Kart).

Under intervjuene fanget vi opp at det hadde oppstått noe uenighet mellom mellomledernivået og leverandørene om omfanget av prosjektet. En av informantene uttalte: *“Så det var jo veldig sånn; nei alle må med, alle må med hele tiden. Og det var nesten sånn at du følte at det var de som styrte deg i stedet for at du styrte de”*. Prosjektet konkurrerte altså med leveransene i produksjonen, noe flere informanter påpekte under intervjuene. Det var tydelig at flere savnet en tydeligere forventningsavklaring til ressursinnsatsen og hvor mange medarbeidere som skulle involveres i prosjektet. Dette

funnet peker i retning av at forankringen var noe svakere blant mellomlederne.

Det ser for oss ut til at prosjektet Kart var godt forankret “på papiret”, men at forankring videre i alle ledergruppene ble en sentral aktivitet fremover i Kart. Deltakere i Flyt hadde også en grei forankring i egen ledelse, men denne forankringen så ikke ut til å “sive” ut til de andre etatene og ned til mellomlederne der. Informantene antydte at de nok kunne ha gjort mer for å forankre prosjektet internt, og særlig i de øvrige etatene som de samarbeidet med. Bedre forankring ville ført til bedre gjennomslagskraft og mer forståelse for funnene og tiltakene, mente informantene.

Et annet funn vi gjorde var at forankringen økte underveis, i takt med involveringen av organisasjonen. En av informantene mente for eksempel at mange av medarbeiderne ikke så behovet for å jobbe med dette i starten, men at prosjektet fikk veldig gehør blant medarbeiderne når det først kom i gang.

#### 4.3.5 Plassering av ansvar for gjennomføring og oppfølging

Implementeringsforskningen vektlegger det å etablere et implementeringsteam som viktig for å sikre at de nye løsningene tas i bruk. Kotter er også opptatt av at det etableres en sterk endringskoalisjon som kan drive gjennom endringen (Kotter, 1996). På spørsmål om hvem som har hatt ansvar for gjennomføringer eller som har oppfølgingsansvar videre, nevnes det konkrete personer eller grupper av personer. Flyt har kommet lengre i gjennomføringen av tiltak/endringer enn hva Kart har (se figur 10), og når vi spør om hvem som har vært involverte i gjennomføringen til nå, får vi svar om at det er prosjektgruppen som har holdt i dette. *“Ja, altså selve prosjektgruppa holdt på til desember, nå....med å implementere tiltak....vi har fordelt ut ifra hvor vi jobber og de er jo fra forskjellige avdelinger”* (informant, Flyt). Kart er i den fasen der de nå begynner å innse at de kommer til å trenge et eget team som tar ansvar for den videre oppfølgingen og for eksempel arrangere samlinger for de som ikke har vært med underveis, for å sikre at det ikke bare *“blir en sånn klikk for de som var med. Det må jo bli noen som holder det ved like på vegne av hele virksomheten”* (informant, Kart).

De ser for seg at deltakerne i arbeidsgrupper, referansegrupper og testerne skal fungere som ambassadører for de nye verktøyene: *“...de som har gjort det må jo være ambassadører, så må vi som er ledere etterspørre at de gjør det. Så vi må sørge for at flere kan lære det gjennom kursing”* (informant, Kart). En av informantene delte et lite



hjertesukk over det faktum at gode medarbeidere fra tid til annen bytter jobb, og at det dermed knyttes en viss sårbarhet til overføring av kunnskap i bruken av verktøyene.

#### 4.3.6 Planer for veien videre

Da vi spurte om prosjektene hadde en konkret plan for den videre prosessen fremover, var det stor variasjon i hva respondentene svarte. I Kart viste en av intervjuobjektene til en arbeidsplan og ellers nevnte de at de nye verktøyene nå skulle legges inn i kvalitetsstyringssystemet. De planla også informasjonsmøter hos ledelsen i de ulike avdelingene, samt opplæring og kurs: *“Vi har informasjonsfilmer om hvordan de kan brukes. Vi har lagt det inn i kvalitetssystemet så nå er det jo bare å ta det... Og så gjelder det å gjøre folk trygge på at det faktisk går an å bruke”* (informant, Kart). Dette planla de å få til gjennom å kurse enkelte medarbeidere som skulle være spesialister på de nye verktøyene, men også gi opplæring til dem som skal bestille “spesialistene”. En av informantene fortalte at dette hadde de planer om å få til i løpet av inneværende år.

En annen informant fra Kart nevner at hen har etterlyst en implementeringsplan: *“...altså jeg har sagt fra om at det må være en implementeringsplan. Så det må lages. Og den implementeringen, ikke sant, folk må få kjenne til at dette finnes, og du må få opplæring i disse verktøyene”* (informant, Kart). En tredje påpekte at vi er for tidlig ute til at de har fått laget noen konkret plan for gjennomføringen. Vedkommende ramset opp en rekke aktiviteter som å gi informasjon, opplæring og bruke prosjektdeltakerne som ambassadører for å implementere, men sa at *“...du er litt for tidlig ute til at jeg klarer å si noe om SÅNN skal vi gjøre det, he, he....”* (informant, Kart). En annen informant sa: *“(...) vi må finne ut hvor det hører hjemme, og hvem som har ansvaret for å implementere videre og sånn”*.

Fra leverandørsiden ble det antydnet at det var vanskelig å utarbeide en implementeringsplan før virksomheten hadde besluttet hvem som skal ta i bruk de nye verktøyene. De savnet en tydeliggjøring av hvor ansvaret skulle ligge og beskrev de hierarkiske styringslinjene som en utfordring for å planlegge implementeringen.

Prosjektgruppen hadde fått mandat til å utvikle verktøy, men ikke til å implementere dem eller å beslutte hvem som skulle ta dem i bruk. I Kart skapte dette en viss frustrasjon. En av leverandørene hadde åpenbart større forventninger til omfanget og involveringen i innovasjonsprosjektet enn hva virksomheten mente var hensiktsmessig bruk av ressurser.

En informant påpekte kort at det kunne virke som om de leverandørene så ut til å tro at dette prosjektet var det eneste man drev med i hele 2017.

#### 4.3.7 Mellomledernes prioritering av ressurser

Vi har allerede nevnt at det å sette av ressurser til implementering i en arbeidshverdag hvor det er høyt press på daglig drift og leveranser, kan være en utfordring. Det kan oppstå uenighet mellom ledernivåene med hensyn til hvor mange ressurser som skal avsettes til utviklingsarbeid kontra daglig drift. En slik drakamp om ressursene var også en utfordring i prosjektene vi studerte: *“Det som er den største utfordringen, det er sånn type utviklingsarbeid som det her, sett opp mot leveransepresset, da...som er på oss hele tiden.”* (informant, Kart). En av informantene beskrev denne mellomlederutfordringen som en “vegg”. Vi fant flere spor av at det var vanskelig for mellomlederne å prioritere mellom utviklingsarbeidet og produksjonen:

...det å frigjøre tid og ressurser til å *sette av* tid og ressurser for å drive utvikling, det er krevende. Og det er jo særlig krevende fordi, det er jo de flinke folka vi vil peke ut til det, ikke sant, og de er jo populære i produksjonen også (informant, Kart)

#### 4.3.8 Planer for opplæring

Utfordringen med å sette av tid gjaldt både til det å delta i prosjektene, men også til å få opplæring i nye verktøy - altså både utvikling og implementering. En av informantene i Kart sa det slik: *“Jeg tror ikke dette handler om vond vilje, jeg tror det handler om det å klare å sette av tid til å lære noe nytt. Og særlig i en travel hverdag der du opplever at der er stort press på å holde volumet og produksjonen oppe. Det er en utfordring.”*

Ledelsen ved et av prosjektene påpekte at selv om mange var interesserte i å gå på kurs så måtte dette likevel nedprioriteres når det kom til stykket, på grunn av høyt arbeidspress. Dette var en bekymring som leverandøren også delte. Denne mente at det forutsatte noe lobbyvirksomhet å sikre spredning av de nye løsningene. De som hadde deltatt i prosjektarbeidet og blitt kjent med tjenestedesignmetoden, ble av enkelte kalt ambassadører og det lå en forventning til at tilnærmingen og de nye løsningene skulle spre seg organisk ut til andre organisasjonen som “ringer i vann”. Dette var ikke ulikt hvordan en informant beskrev dagens situasjon fra Flyt:

Vi bruker jo mye de erfaringene av tingene vi har lært i prosjektet, i andre sammenhenger, i andre arenaer, andre steder i organisasjonen - og da snakker vi jo om, også prosjektet. Så jeg tror det liksom har spredt seg sånn ganske greit organisk utover, da at dette her var noe vi holdt på med.

For Kart var det fortsatt veldig åpent hvordan veien videre skulle bli; om de skulle legge opp til opplæring i form av heldagers kurs, eller om de skulle besøke ulike seksjoner og misjonere om de nye verktøyene. En av informantene sa at *"...vi må starte et sted, så må vi på en måte se hvordan den dråpen i vannet forflytter seg videre utover og lager nye ringer, da"*.

Også leverandøren opplevde at planene for bruken av verktøyene ikke var så strukturerte, siden det ikke var bestemt hvilke avdelinger som skulle ta dem i bruk. Informanten forklarte at de i stedet hadde forsøkt å styrke forankringen ved bruk av mellommenneskelige virkemidler som å etablere gode relasjoner og samarbeidsklima, samt å få medarbeiderne til å se relevans og nytteverdi av arbeidet.

Ledelsen i Kart var kjent med utfordringen med å få medarbeiderne til å sette av tid til å delta i opplæring. De forsøkte å fjerne hindringene for at de ansatte skulle delta i prosjektarbeidet ved å utvide rammen, i både tid og kost, for at prosjektet skulle få tid til å teste ut flere av verktøyene i egne prosjekter. At prosjektene var testet ut på reelle kunder økte legitimeringen i sluttleveransen, ifølge informanten.

Det samme prosjektet hadde foreløpig ikke besluttet hvem som skulle delta på kursing i de nye verktøyene. En informant forklarte at man ikke hadde et detaljopplegg klart med hensyn til hvem som skulle kurses og i hvilket omfang, men for at de nylig hadde hatt et møte for å drøfte målgrupper for opplæringen og liknende. Selv om opplæringsplanen ikke var klar så hadde Kart én tydelig struktur klar for implementering, og det var kvalitetssystemet deres. Dette skulle brukes som en kanal for informasjonsdeling og opplæring knyttet til de nye løsningene.

Problemstillingen knyttet til kursing og opplæring var ikke et tema i Flyt, fordi man rett og slett hadde valgt løsninger som ikke krevde opplæring. Det virket som dette var et bevisst valg fra prosjektets side:

... men det har jo vært veldig mye endring av oppgaver og opplæring og kompetanseheving i hele [virksomheten til Flyt]. Så vi har på en måte måttet forsøke å forholde oss til løsninger som ikke krever ny opplæring av folk.

Ved å velge tiltak som lot seg gjennomføre uten større opplæringstiltak, manøvrerte Flyt bort fra de opplæringsutfordringene vi fant i Kart. De rettet i stedet spesiell oppmerksomhet mot tiltak som var mulige å gjennomføre med eksisterende ressurser: *“Hva kan vi gjøre nå?”*, som de uttrykte det.

## 4.4 Prosessegenskaper ved tjenstedesign

### 4.4.1 Utfordring av eksisterende kultur

Ovenfor har vi vist at det var en positiv holdning til prosjektene, særlig blant de involverte deltakerne, men at det ikke nødvendigvis gjaldt alle i virksomhetene. Det er ikke uvanlig at ansatte bekymrer seg eller kjenner motstand mot endringer. En av informantene uttrykte seg treffende om dette: *“Alle endringer gjør vondt”*. Innovasjonsprosjekter bringer ofte med seg endringer som kan utfordre den eksisterende kulturen i organisasjonen. Og flere informanter trakk nettopp fram at organisasjonskulturen ble utfordret gjennom tjenstedesignprosjektet: *Og så er det jo sånn at det å introdusere et nytt fag, en ny disiplin, inn i en [...]kultur, der er det noen utfordringer*. En av informantene mente at det var et lederansvar å håndtere kulturutfordringene, men pekte også på at det ville ta tid å gjøre noe med det:

Og det, det, det... jeg sier ikke at det er umulig, men det utfordrer litt den kulturen, og du må være åpen for å tenke litt alternativt eller tenke litt annerledes og liksom være klar for at nå har det kommet en ny tradisjon med et annet fag, med et annet syn (...). Det er jo en lederutfordring å sørge for det, men det vil jo ta litt tid.

### 4.4.2 Samarbeid på tvers

Produksjonspress og “høye skuldre” kan gi få insentiv for å samarbeide på tvers av avdelinger eller virksomheter. Offentlig sektor er som regel organisert etter funksjonsområder, noe som kan føre til en viss grad av nærsynthet, og at man fokuserer

på resultatene i egen organisasjon eller avdeling, framfor brukernes behov - som ofte går på tvers av avdelingenes eller organisasjoners grenser. Til tross for en viss grad av iboende motstand mot samarbeid, så avdekket intervjuene mange spor av at prosjektene hadde bidratt til å skape en større forståelse for behovet for samarbeid på tvers; *“Og det er jo noe av det som er utfordringene her i [virksomheten], det er jo å være én [virksomhet] og ikke tre bedrifter i én virksomhet, så det var en sånn veldig, veldig positiv effekt”*.

En annen av informantene trakk fram samarbeid på tvers av avdelinger som en suksess ved prosjektet: *“Det har vært bred deltagelse, det tenker jeg er vel noe av suksessen, at det er bred deltagelse på tvers av avdelingene”* (informant, Kart).

Prosjekt B involverte medarbeidere fra ulike avdelinger og deres felles arbeidsdokument ble til et forum som la til rette for dialog og å utveksle erfaringer mellom ulike enheter: *“det som skjedde som var fantastisk, det var jo at det forumet også dekket et behov for å møtes og diskutere fag, som vi ikke har på tvers av fagenhetene i dag.”* (informant, Kart).

En av informantene beskrev det slik at prosjektet i begynnelsen var mest opptatt av brukerbehov, men oppdaget underveis at tiltakene i stor grad rettet seg mot medarbeidernes behov i tillegg. Det eksisterte et sterkt ønske blant medarbeiderne om å ikke være så sektoriserte og prosjektet hadde bidratt til å bryte ned interne siloer mellom enhetene og skape mer helhetsfølelse i virksomheten:

...når dyktige fagmennesker fra hver sin silo...[...]...blir satt i en setting hvor man skal jobbe sammen og ta i bruk nye verktøy, så blir du på en måte, du blir likestilt, og så kan de tankene og det verdensbildet du har, kan berike og utfordre kollegaene dine i andre avdelinger (informant, Kart).

## 4.6 Oppsummering av resultater

Gjennom våre intervjuer har vi sett nærmere på hvordan prosjektene har jobbet med implementeringsprosessen. Av våre resultater fant vi mange faktorer som så ut til å kunne ha betydning for implementering i de to prosjektene:

Det å få inn eksterne konsulenter med et frisk “utenfra og inn” blikk opplevdes som svært nyttig, men det ble påpekt at det var en stor fordel med erfaring fra å jobbe med offentlig sektor. Én informant nevnte samtidig betydningen av at endringer kommer innenfra, noe som kan henge sammen med at de ansatte selv opplever et behov for prosjektene og løsningene de skulle utvikle. Dette er med å gjøre ansatte klare for endringer som kommer.

Nok tid til å stille riktig diagnose og utvikle en felles problemforståelse, ble også løftet frem som helt essensielt. Nok tid til å forstå hva som egentlig er problemet, kan føre til at de utvikler løsninger som svarer på reelle behov hos brukerne eller i organisasjonen. Samtidig var det én av informantene som stusset over den første diamanten i Difis tjenstedesignmodell, fordi hen mente at den opprinnelig doble diamantmodellen favnet tid til å finne riktig problemforståelse også.

Å få tilgang til brukere og nok tid til å involvere tilstrekkelig mange brukere, medarbeidere og i stor nok grad, nevnte informantene selv som en suksessfaktor for å sikre kvalitet og forankring av arbeidet. Særlig ble det å tilby ansatte kurs i tjenstedesign trukket frem som en “game changer” som skapte engasjement og sikret tilgang til uttesting. Likevel var det altså noen som opplevde at designerne krevde mer enn de var komfortable med, både hva angikk tilgang til brukere og til medarbeiderne. Så det burde vært en større grad av forventningsavklaring til når og hvor mye involvering som krevdes.

Fleksibilitet, å ha muligheten til å utvide tidsrammer for å la organisasjonen “modne”, ble også nevnt som viktig for virksomhetene. Samtidig var dette svært utfordrende for leverandørene, fordi de har en forretningsmodell som legger opp til at det ikke lønner seg å spre prosjekttimer utover lengre perioder (krevende for leverandørene å jobbe på mange prosjekter parallelt). I Kart satte de også stor pris på muligheten til å hente inn konsulentene/tjenstedesignerne senere i implementeringsfasen, uten å måtte gjøre det gjennom et anbud.

Stor grad av samarbeid på tvers ble trukket frem som en viktig suksessfaktor. Flyt så at de burde ha hatt flere fra samarbeidende etater og sentrale funksjoner (her: IKT-ledelsen) representert i styringsgruppen, og at dette kunne ha vært en måte å legge enda bedre til rette for implementering. Mange av intervjuobjektene nevnte forankring som både en

avgjørende aktivitet og som en utfordring. Samtidig er det utfordrende å forankre noe man ikke helt vet hva er. I tillegg til forankring er det også viktig at ledelsen viser uttalt støtte og gir ansatte insentiver for å tilpasse seg de nye løsningene.

Det å bruke visuelle virkemidler for å formidle innsikter ble også trukket frem som et viktig virkemiddel for å skape engasjement blant medarbeiderne og forankring i ledelsen. Å få tid til testing var svært viktig for å sikre kvalitet og brukervennlighet i de nye løsningene. Prosjektene opplevde også at testing og å foreslå å prøve ut ting som prototyper ble en form for “snik-implementering”. De tiltakene som ville gi størst gevinst i Flyt krevde de største investeringene og det har til nå vært vanskelig for få ledelsen til å sette av penger. Overgangen til å jobbe uten tjenstedesignerne opplevdes som litt tungt, og energien dalte litt hos begge prosjektene da.

#### 4.4.3 Resultatoversikt

Her følger en oversikt over resultatene sortert etter hvorvidt vi oppfatter at de har vært knyttet til å fremme eller hemme implementering (drivere og barrierer). Resultater som ikke tydelig lar seg identifisere som en driver eller barrierer, har vi satt i kolonnen “Andre forhold”. De funnene som er uthevet er de vi vil ta med oss videre inn i drøftingen i neste kapittel.

<b>Forskningsspørsmål 1:</b> Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering av nye løsninger og tiltak?	<b>Drivere</b>	<b>Barrierer</b>	<b>Andre forhold</b>
<b>Prosjektene hadde ikke uttalt visjon, men brukerfokus sto sentralt</b>		X	
<b>Det var bred involvering av brukere og medarbeidere (ga engasjement og eierskap)</b>	X		
<b>Forankring var utfordrende, spesielt i andre avdelinger eller etater.</b>		X	
<b>Lederne fant det utfordrende å sette av ressurser (tid og penger) til prosjektene og implementering</b>		X	
Vi fant noen tegn på at hindre ble fjernet	X		
Flyt har valgt tiltak som ikke krever omfattende opplæring (fjernet hindring)			X
Vi fant noe kommunikasjon av synlige gevinster	X		

<b>Det var lite formell struktur for implementering (implementeringsteam og implementeringsplan)</b>		X	
Prosjektene opplevde at tilførte kompetanser i gevinstrealisering og endringsledelse hadde begrenset verdi			X
Kart planlegger opplæring.	X		
Det lå en forventning om at de nye løsningene kunne videreutvikles og tilpasses fremtidig bruk	X		

Tabell 3: Oversikt over resultater fra undersøkelsen, knyttet til forskningsspørsmål 1.

<b>Forskingsspørsmål 2:</b> Hvilke andre forhold kan ha betydning for implementering av resultater fra de to prosjektene?	<b>Drivere</b>	<b>Barrierer</b>	<b>Andre forhold</b>
<b>Det eksisterte et opplevd behov for endringen</b>	X		
<b>Topp-politisk engasjement ga drahjelp</b>	X		
<b>Hierarkiske styringslinjer gjorde det vanskelig å planlegge implementering</b>		X	

Tabell 4: Oversikt over resultater fra undersøkelsen, knyttet til forskningsspørsmål 2.

<b>Forskingsspørsmål 3:</b> Bringer tjenstedesignmetoden med seg spesielle muligheter eller utfordringer ved implementering av løsninger og tiltak fra innovasjonsprosjekter i offentlig sektor?	<b>Drivere</b>	<b>Barrierer</b>	<b>Andre forhold</b>
<b>Tid til å stille riktig diagnose opplevdes viktig</b>	X		
Det var nyttig for virksomhetene å få inn eksterne konsulenter med “utenfra og inn” blick	X		
At konsulenter har god kjennskap til offentlig sektor er viktig			X
<b>Designernes visuelle fremstillinger ga god forståelse av innsikter og felles målbilde</b>			X
<b>Tjenstedesignmetoden stimulerte til samarbeid på tvers av avdelinger og virksomheter</b>	X		
<b>Virksomheten og tjenstedesignerne hadde ulike forventninger til ressursbruk (grad av involvering av medarbeidere og kunder)</b>		X	
Designernes forenkling og oppmerksomhet mot smertepunkter, ble av enkelte oppfattet som negativt fokusert			X
<b>Tjenstedesign utfordret til dels eksisterende kultur</b>			X



Virksomhetene hadde stor nytte av fleksibilitet/modningstid (men dette var ikke uproblematisk for leverandør)	X		
<b>Testing og å lage prototyper ga legitimitet til endringen og senket terskelen for implementering</b>	X		
<b>Overgangen til å ta tiltak/endringer videre uten tjenstedesignerne oppleves som sårbar.</b>		X	

*Tabell 5: Oversikt over resultater fra undersøkelsen, knyttet til forskningsspørsmål 3.*

## 5 Drøfting

Det er nå på tide å returnere til forskningsspørsmålene våre. Vi har i denne studien rettet søkelyset mot prosjektene “Flyt” og “Kart” som har mottatt støtte gjennom Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign i staten, for å undersøke *hva som fremmer eller hemmer implementering i de to offentlige tjenstedesignprosjektene?*

I dette kapittelet skal vi drøfte resultatene fra undersøkelsen opp mot forskningsspørsmålene våre, som er:

1. Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering av nye løsninger og tiltak?
2. Hvilke andre forhold kan ha betydning for implementering av resultater fra de to innovasjonsprosjektene?
3. Bringer tjenstedesignmetoden med seg spesielle muligheter eller utfordringer ved implementering av løsninger og tiltak i de to prosjektene?

I drøftingen tar vi utgangspunkt i rammeverk fra implementeringsteori (Fixsen et.al, 2005, Blase et. al, 2012, Fullan, 2007, Meyers et. al, 2012, Klein og Sorra, 1996) og Kotters 8-trinns modell for endringsledelse (Kotter, 1996). I siste del av kapittelet vil vi reflektere rundt mulige sammenhenger mellom den utvalgte implementeringsteorien og Kotters modell for endringsledelse, før vi avrunder kapittelet med en oppsummering av drøftingen.

### 5.1 Kort om våre viktigste funn

I forrige kapittel presenterte vi hva vi fant gjennom å snakke med personer som har vært involvert i de to prosjektene og ved å studere relevante dokumenter knyttet til dem.

Det overordnede bildet i fortellingen vår er at prosjektene vi har studert ser ut til å bekrefte at implementering er en utfordrende del av innovasjonsprosessen. De to prosjektene viste begrenset bruk av enkelte implementeringsdrivere og hadde i liten grad en struktur for implementering. Vi fant heller ikke så mange spor av at ledelsen hadde tatt i bruk kjente endringsledelsesteknikker. Videre så vi at enkelte egenskaper ved tjenstedesignmetoden kunne ha betydning for implementering, og at metoden kunne påvirke kulturen i virksomhetene i retning av mer samarbeid og brukerorientering.

Som en innledning til drøftingen skal vi ta opp igjen oversikten fra teorikapittelet. Denne illustrerer hvilke stadier prosjektene Flyt og Kart befant seg i, sett i lys av faseinndelingen i rammeverkene til Fixsen (2005), Meyers (2012) og Kotter (1996):

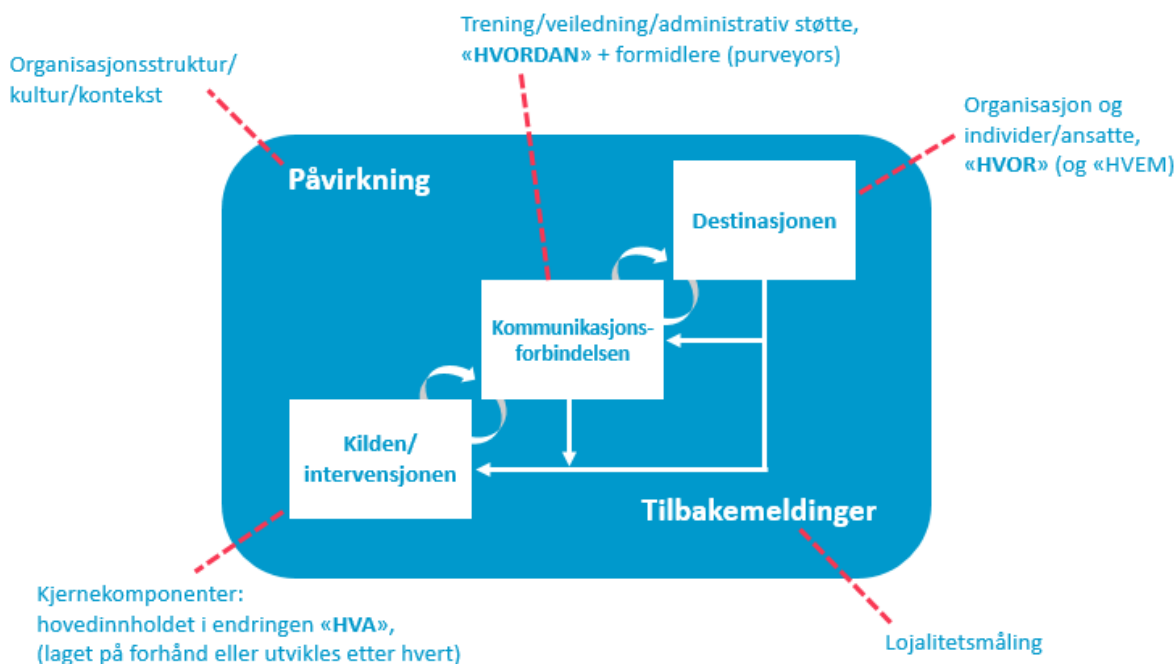
Fixsen	1. Utforskning og adopsjon	2. Etablering	3. Innledende implementering	4. Full gjennomføring (drift)	5. Innovasjon	6. Bærekraft
Meyers	1. Initiating	2. Skape struktur for implementering	3. Pågående struktur (i det impl. starter)	4. Forbedre fremtidig bruk		
Kotter	Fase 1-4 (følelse av behov, ledende gruppe, utvikle og kommunisere visjonen)		Fase 5-7 (fjerne hindringer for endringen og visjonen, skape kortsiktig vinning, ikke deklare seier for tidlig)		Fase 8 (forankre nye tilnærminger i kulturen)	



Figur 11: Prosjektene Flyt og Kart og hvor langt de var kommet i implementeringsprosessen, sett ut fra våre utvalgte rammeverk.

Ser vi på hvor prosjektene var i sin prosess da vi gjennomførte vår undersøkelse, skulle vi kunne forvente at de hadde gjennomført aktiviteter knyttet til både fase en og to i henhold til fasemodellene til Fixsen et. al. (2005) og Meyers et. al. (2012). Sammenligner vi med figurene i vedlegg 4 tilsier dette at prosjektene nå skulle ha dannet et implementeringsteam, laget en plan og sikret nødvendig støtte ved et godt implementeringsklima (Klein & Sorra, 1996, s. 1055). De skulle også være i gang med eventuell opplæring (Meyers et. al, 2012, s. 463). I følge Kotters modell for endringsledelse skulle prosjektene nå ha jobbet seg gjennom trinnene 1-4, kanskje til og med trinn 5 og 6. Dette innebærer at de skulle ha skapt en følelse av sterkt behov, skapt en visjon for endringen, samt kommunisert denne ut i virksomheten, fjernet hindringer og hentet ut/formidlet kortsiktige gevinster.

Som vi har beskrevet i teorikapittelet er implementering en komplisert prosess som påvirkes av en rekke faktorer. Før vi begynner å drøfte funnene vil vi derfor gjenta de sentrale elementene i Fixsen et. al. sitt (2005) rammeverk for implementering, som er knyttet til **hva** som er hovedinnholdet i endringen, **hvor** endringen skal gjennomføres og **hvordan** den skal gjennomføres:



Figur 12: Fixsen et. al sin oversiktsmodell for implementering (Fixsen et al, 2005, s. 34). Vår utforming og utdyping (delvis basert på oversettelser av Roland, 2015).

Vi vil bruke Fixsens (2005) rammeverk som en overordnet struktur for drøftingsdelen. Det første forskningsspørsmålet tar for seg kommunikasjonsforbindelsen, forskningsspørsmål to omhandler destinasjonen og kontekstuelle forhold, mens forskningsspørsmål tre retter oppmerksomheten mot kontekst, men også noe mot forhold ved intervensjonen (Fixsen, 2005, 12).

## 5.2 Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering?

I dette kapitlet skal vi drøfte *kommunikasjonsforbindelsen*, altså hvilke implementeringsaktiviteter som er iverksatt for å gjennomføre de nye løsningene som prosjektene har kommet fram til (Fixsen et al., 2005, s. 12). Hovedfunnene her var at det var ulike oppfatninger om lederforankring av prosjektene på de ulike ledernivåene, og at det var krevende for mellomlederne å sette av tid og ressurser til implementering. Vi fant relativt få spor av kjente endringsledelsesteknikker. Vi så heller ikke så mange tegn til strukturerte implementeringsaktiviteter, som for eksempel implementeringsplaner og implementeringsteam. Likevel fant vi noe struktur for implementering i form av en informasjonskanal i prosjektet Kart.

### 5.2.1 Ledelsesforankring

Det er bred enighet om at toppledernes støtte og tilslutning spiller en spesielt kritisk rolle i vellykkede endringsprosesser (Burke, 2017; Kotter, 1995) (Carnall, 2007; Yukl, 2013). Våre funn viste at prosjektene så ut til å være rimelig godt forankret hos toppledelsen, selv om et par av informantene var usikre på hvor reell forankringen var. I prosjektet Flyt, hvor flere etater var involvert, avdekket vi imidlertid noen svakheter i lederforankringen. Det kom blant annet til uttrykk ved at kun virksomheten som hadde mottatt støtte fra Difi satt i styringsgruppen, mens de øvrige etatene ikke var representert i denne. Vi kan derfor stille spørsmål ved om Flyt hadde etablert en sterk nok endringskoalisjon mellom de involverte etatene (Kotter, 1996, s. 62). En slik koalisjon kan som nevnt i kapittel 2 bestå av både formelle og uformelle ledere eller andre viktige interessenter i virksomhetene. Dersom endringskoalisjonen ikke er sterk nok, er innovasjonsprosjektet dømt til å mislykkes (Kotter, 1996, s. 62). Det kan imidlertid se ut til at Flyt delvis omgikk denne utfordringen ved å velge tiltak som enkelt lot seg gjennomføre innenfor de eksisterende ressursene, og dermed ikke trengte sterk forankring for å få gjennomslag.

### 5.2.2 Ressurser

Flere av informantene i prosjekt Kart anså at det ville bli krevende å sette av tid og ressurser til opplæring i de nye metodene og verktøyene, da disse aktivitetene ville konkurrere med den daglig driften. Utsagn fra informantene tydet på at mellomlederne hadde en viss skepsis til å fristille de dyktigste medarbeiderne, både under utviklingen av prosjektet og under implementeringsarbeidet. Dette funnet stemmer godt overens med resultatet i et tverrsnittstudie utført i Telenor, der man studerte bruken av tjenestedesignmetoden over en lengre periode: *“Moreover, managers were reluctant to release their best resources to work on interdisciplinary projects within cross-functional teams because this implied the loss of project ownership and direct control”* (Kurtmollaiev, Fjuk, Pedersen, Clatworthy, & Kvale, 2017, s. 68). Det kan altså oppstå en uoverensstemmelse mellom ledernivåer når det gjelder prioritering av utviklingsarbeid på den ene siden og daglig drift med løpende leveranser på den andre siden. Dette ser også ut til å ha vært tilfellet i prosjektene vi har studert, og her spiller toppledelsen en viktig rolle.

Ifølge Guth og Macmillan (1986) er det kritisk for implementeringen at toppledelsen evner å sikre mellomledernes positive tilslutning til strategien som skal gjennomføres. Dersom ikke mellomlederne gir sin tilslutning til strategien kan dette resultere i lite effektiv implementering av strategien (Guth & MacMillan, 1986). En av informantene i Kart antydte imidlertid at toppledelsen hovedsakelig var opptatt av de større prosjektleveransene til kundene, og ikke viet så mye oppmerksomhet mot prosjektet. I en hektisk hverdag med knapphet på ressurser og tid, kan derfor mellomlederne ha gode grunner for å prioritere løpende kundeleveranser fremfor utviklingsarbeid.

### 5.2.3 Støttende klima for implementering?

På denne bakgrunn kan vi stille spørsmål om hvorvidt virksomhetene hadde etablert et støttende klima for implementering av de nye løsningene? Schneider definerer klima som ansattes "*perceptions of the events, practices, and procedures and the kinds of behaviors that are rewarded, supported, and expected in a setting.*" (Schneider, 1990). Å etablere et støttende klima og betingelser for implementering er en av hovedkomponentene i Meyers et. al sitt verktøy for kvalitetsimplementering (Meyers, Durlak, & Wandersman, 2012, s. 486). Dette støttes av Klein og Sorra, som mener at implementeringseffektiviteten avhenger av hvor sterkt organisasjonsklimaet er for implementering av den gjeldende innovasjonen (Klein & Sorra, 1996; Schneider, 1990, s. 384). Et sterkt implementeringsklima betinges blant annet av at ansatte får ressurser til opplæring og insentiver for å ta i bruk innovasjonen. Det bør derfor rettes oppmerksomhet mot å fjerne eventuelle hindre for at innovasjonen tas i bruk, noe vi også fant eksempler på. Kart hadde blant annet «utvidet rammen til prosjektet i tid og kost» for å imøtegå utfordringene.

### 5.2.4 Visjon for endringen

Særlig i proaktive endringsprosesser (hvor ledelsen ikke kan vise til en krise som kan brukes til å motivere for endringer), er nettopp det å bygge en engasjerende visjon av stor betydning for å mobilisere medarbeiderne (Tushman, O'Reilly, & Harreld, 2015) (Henderson, Gulati, & Tushman, 2015). En fare forbundet ved å ikke utarbeide en klar visjon er at medarbeiderne ikke forstår behovet og retningen for endringen. Dersom ikke endringsbehovet er klart kan det føre til utilstrekkelig oppslutning om endringsinitiativet, og dermed være en barriere når endringen skal gjennomføres i praksis (Kotter, 1996,

s.63). Vi undersøkte derfor om prosjektene hadde utviklet en visjon for prosjektet, og hvordan denne i så fall var kommunisert ut i virksomhetene. De fleste informantene i begge prosjektene var usikre på hvorvidt det var utarbeidet en konkret visjon for arbeidet. Dette funnet kan muligens forklares med at prosjektene ikke var av et omfang som krevde utvikling av en egen visjon for arbeidet. Samtidig mente flere av informantene at prosjektene potensielt kunne berøre svært mange medarbeidere og brukere. Dette taler for et behov for en tydelig visjon som formidler hvorfor endringen er nødvendig og klargjør behovet for å bruke tid og ressurser, samt motiverer til handling selv om det ikke nødvendigvis er i mellomledernes kortsiktige interesser (Kotter, 1996, s. 68).

Prosjektene så altså ikke ut til å ha klare, uttalte visjoner for arbeidet. Samtidig kan for eksempel fremtidsbildene som var utarbeidet i Flyt kanskje sies å fungere som en visjon for arbeidet? Karakteristisk for en visjon er at den presenterer et bilde av fremtiden som er lett å kommunisere og som har en tydelig appell til de ansatte i virksomheten og er et fundament for strategien (Kotter, 1995, s. 63). Ved bruk av visualiseringsteknikker formidlet tjenstedesignerne tydelige og engasjerende beskrivelser av brukerinnsiktene, og det så ut til at dette virket mobiliserende og retningsgivende for både medarbeider og ledere

### 5.2.5 Begrenset struktur for implementering

Ifølge implementeringsteorien er en viktig del av å planlegge en endring eller innføring av en ny løsning forbundet med å skape en *struktur for implementering*, for eksempel i form av en *implementeringsplan* eller å danne et *implementeringsteam*.

Gjennom intervjuene undersøkte vi i hvilken grad prosjektene hadde etablert en slik struktur for implementering. I følge Meyers et. al. bør en implementeringsplan inneholde en liste over aktiviteter, hvem som skal utføre dem og en tidslinje for når de skal gjennomføres (Meyers, Katz, et al., 2012, s. 485). I Kart hadde man foreløpig ikke utarbeidet noen skriftlig implementeringsplan. Det kunne ha sammenheng med at man foreløpig ikke hadde besluttet hvem som skulle ta i bruk de nye verktøyene. Så lenge den endelige destinasjonen er uviss, er det ikke så enkelt å lage en konkret plan. Det ble imidlertid vist til en arbeidsplan og en informant snakket om at de i den nærmeste fremtiden skulle sette opp en implementeringsplan, så vi fikk inntrykk av at dette var noe som sto "på trappene". Vi fikk ikke klarhet i om Flyt hadde hatt en implementeringsplan

for de tiltakene de allerede hadde implementert. For det større, gjenstående tiltaket var det kanskje ikke så hensiktsmessig for Flyt å utarbeide en implementeringsplan så lenge de ikke visste når de ville få økonomisk mulighet til å sette i gang utviklingen av tiltaket.

En annen sentral aktivitet i det å skape struktur for implementering er å danne et implementeringsteam, som gjerne består av både ansatte og interessenter (Blase, van Dyke, Fixsen, & Bailey, 2012; D. L. Fixsen et al., 2005; Meyers, Katz, et al., 2012). Implementeringsteamets hovedoppgave er å *skape en beredskap for endring*, hvilket betyr å sørge for at virksomheten både ønsker å sette i gang endringen og har kapasitet til det (D. Fixsen, Blase, Horner, Sims, & Sugai, 2013, s. 1). I dette ligger det å sikre at de som blir berørt av endringen får tilstrekkelig informasjon om hva som forventes av dem. Starter man en implementering før organisasjonen er klar, kan man risikere å møte mer motstand hos de ansatte enn om denne beredskapen er tilstede (D. Fixsen et al., 2013, s. 2).

Våre funn viste at Kart foreløpig ikke hadde opprettet et konkret implementeringsteam som skulle stå ansvarlig for å iverksette tiltakene. Prosjektet var imidlertid i en fase hvor man vurderte å nedsette et eget team, så det er mulig at dette ville komme i stand på et senere tidspunkt. I så fall vil det bidra til å skape en struktur for implementeringen. På den andre siden viser Fixsen (2005) til at det er viktig å opprette et implementeringsteam allerede i det første stadiet, utforskningsstadiet, for å sikre en bærekraftig utvikling. Dette taler for at et implementeringsteam allerede burde ha vært på plass. En av leverandørene signaliserte også misnøye med at prosjektene ikke kunne utpeke bestemte personer som skulle følge opp prosessen videre. Samtidig kan beslutningssystemene i offentlig forvaltning bidra til å forklare hvorfor det ikke er så enkelt å utpeke et implementeringsteam i de innledende fasene i implementeringsarbeidet.

Prosjektet Flyt hadde heller ikke etablert et eget implementeringsteam. Der hadde imidlertid prosjektgruppen delt oppfølgingsansvaret seg imellom og implementert flere tiltak, med tilsynelatende suksess. Mangel på et implementeringsteam ser derfor ikke ut til å ha vært et hinder for Flyt til nå, selv om implementeringsteorien fremhever dette som en klar barriere for implementering. Flyt skulle i gang med målinger for sjekke effekten av tiltakene, så derfor var det uvisst hvilken grad av implementeringskvalitet de hadde



oppnådd. Likevel ser det ut til at de har klart å skape en beredskap for endringene som har blitt implementert så langt.

Selv om ingen av informantene nevnte implementeringsteam som begrep, ble det i begge prosjekter likevel nevnt konkrete personer som hadde ansvar for å få tiltakene over i linjen. Fixsen fremhever i sin teori betydningen av å ha en eller flere dedikerte *endringsagenter*; som står i bresjen for implementeringen. Dette er personer som skal støtte og gi råd til implementeringsteamet. Endringsagentene bør ha svært god kjennskap til tiltakene (intervensjonen) og jobbe aktivt på arbeidsplassen med å sørge for at tiltakene blir iverksatt slik de var tenkt og at de gir ønsket effekt (Fixsen et al., 2005, s. 20). Personene som foreløpig hadde blitt utpekt som ansvarlige for videre oppfølging i Flyt og Kart, var alle ansatte som hadde vært mye involvert i utviklingsprosessen. Dette tyder på at de kjente godt til tiltakene og hva som var målet for dem, noe som i henhold til teorien kan virke fremmende for implementering.

Implementeringsteorien vektlegger i stor grad evidensbasert praksis og fremhever fordelene av at endringsagentene opparbeider seg kompetanse på én bestemt praksis over tid (Fixsen et al., 2005, s. 20). Trekker vi paralleller inn til «våre» innovasjonsprosjekter, er det ikke gitt at endringsagentenes erfaring med implementering av et bestemt tiltak har direkte overføringsverdi til senere implementeringer av andre innovasjonstiltak. Alle nye prosjekter bærer med seg særegne utfordringer. Imidlertid kan det tenkes at det å ha vært tungt involvert i én tjenstedesignprosess med påfølgende implementeringen av brukerorienterte tiltak, kan gi erfaringer og akkumulert kunnskap som er nyttig for utvikling og implementering av andre brukerorienterte løsninger senere.

Thus, with experience, the purveyor group can learn to change their approaches early in the process and avoid some of the later problems. In addition, an experienced purveyor can describe to the managers of an implementation site the likely problems that will arise and the likely solutions that can be applied (Fixsen et al., 2005, s. 20).

I følge Fixsen skaper slike erfaringer en positiv ballast som kan styrke selvtilliten og evnen til å holde ut når man møter den første motstanden i innledende implementering

(Fixsen et al., 2005, s. 20). Av dette kan det virke som at endringsagenters opparbeidede kunnskap kan og bør gjøres nytte av ved implementering av senere prosjekter.

Selv om vi fant få eksempler på styringsaktiviteter knyttet til etablering av et implementeringsteam eller implementeringsplan, fant vi likevel noe struktur for implementering. For eksempel hadde Kart besluttet at de nye verktøyene skulle ligge i kvalitetssystemet og at opplæringstiltak skulle inngå i det interne opplæringsprogrammet. Slike støttesystemer kaller Blase for organisasjonsdrivere (Blase et al, 2012, s. 16). Denne typen systemer kan også benyttes til å målrette av selve endringsprosessen. På spørsmål om man planla å foreta prosessmålinger ved bruk av kvalitetssystemet, svarte imidlertid informantene nei til dette. Ut fra et implementeringsperspektiv kan man altså påpeke at det er positivt at det foreligger et egnet datasystem, men det ville være mer fremmede for implementering dersom det også benyttes til å gjennomføre prosessmålinger, f.eks. gjennom å kartlegge hvor mange som har gjennomført opplæring eller tatt i bruk verktøyene.

Vi fant altså ikke så mange spor av implementeringsstruktur. Funnene våre viste at prosjektene i stedet satset på en organisk spredning av de nye arbeidsmåtene, eller “ringer i vann-metoden”, som noen av informantene uttrykte det. Manglende struktur for implementering i prosjektene kan skyldes at man foreløpig ikke har kommet langt nok i prosessen, noe som et par av informantene også påpekte. På tidspunktet hvor vi gjennomførte intervjuene var begge prosjektene formelt slutført og konsulentene hadde trukket seg ut. Begge prosjektene befant seg godt inne i etableringsstadiet (delvis i innledende implementeringsstadiet også). Ser vi på figurene i vedlegg 4, viser disse at det å skape struktur for implementering står sentralt i rammeverkene til både Fixsen og Meyers (Fixsen et. al, 2005; Meyers et.al, 2012). På en annen side, kan det at de mangler en struktur for implementering også være uttrykk for manglende oppmerksomhet eller bevissthet om behovet for å styre implementeringen.

### 5.2.6 Delkonklusjon om tilrettelegging for implementering

Våre funn viser at forankringen var litt utfordrende i de to prosjektene, og at det var krevende for mellomledernivået å finne den rette balansen mellom daglig drift og utviklingsarbeid. Vi har også sett at begge prosjektene la opp til en “organisk spredning” av de nye løsningene, fremfor styrte implementeringsaktiviteter. Ser vi prosjektene i lys

av de teoretiske rammeverkene, ser det ut til at både Flyt og Kart burde ha kommet lengre på å skape både mer forankring, struktur og beredskap for endring på tidspunktet for vår undersøkelse. Dette ville kunne være med å fremme implementeringen. Samtidig har Flyt allerede implementert flere tiltak, noe som kan tyde på at de enten har hatt en tilfredsstillende forankring, struktur og beredskap eller har klart seg bra uten. Det kan også ha sammenheng med at Flyt valgte enklere tiltak som lot seg gjennomføre uten større opplæringstiltak, noe et par av informantene også påpekte.

### 5.3 Andre forhold kan ha betydning for implementeringen

Vi har nå drøftet hvilke sentrale implementeringsaktiviteter som er eller burde ha vært iverksatt i prosjektene ifølge implementeringsteorien. Men i tillegg er det også andre forhold som kan ha betydning for implementering av resultatene. Våre hovedfunn her er at både interne og eksterne faktorer førte til at det oppstod et behov for endringen, samt at styringslinjene i offentlig sektor utfordret overgangen fra prosjekt til drift. Vi skal diskutere funnene nærmere i dette delkapittelet.

#### *Ytre forhold*

Våre funn viser at både indre og ytre faktorer i og rundt organisasjonen påvirket følelsen av behov for endringen. Flere informanter oppga at støtten fra topp-politisk hold, blant annet daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanners engasjement for å bruke innovative metoder, hadde vært en viktig pådriver for prosessen. I tillegg viste informantene til at Difis Stimuleringsordning var en ekstern kilde som påvirket til etablering av innovasjonsprosjektene. Disse funnene stemmer godt overens med innovasjons- og endringsledelsesteorien, hvor det er stor enighet om at endringer kan trigges både av interne og eksterne omgivelser (Luecke, 2003) (Kotter, 1996) (Carnall, 2007). Forskere har påpekt at effektive ledere i offentlig sektor er i stand til å utnytte politiske mulighetsvinduer og ekstern påvirkning til å bekrefte behovet for endring (Rossotti, 2005) (Lawrence & Lorsch, 1986) Vår studie bekrefter disse forskningsresultatene, fordi ytre faktorer som topp-politiske føringer og tilrettelegging gjennom Stimuleringsordningen til en viss grad ble benyttet av ledelsen for å dyrke frem en forståelse for behovet for endringene.

### *Opplevd behov for endring*

En endringsprosess er svært krevende, spesielt for store organisasjoner. For å mobilisere medarbeidere til å gjennomføre endringer er det derfor avgjørende at endringene oppfattes som nødvendige. Kotter (1996) kaller dette for å skape “*a sense of urgency*”. På den måten får organisasjonen en forståelse for alvoret ved å *ikke* forandre seg, og at en vesentlig endring er uunngåelig (Kotter, 1995, s. 60). Også Fullan er opptatt av at virksomheter foretar en kritisk vurdering av behovet for endringen, allerede i initeringsfasen (Fullan, 2001, s.104) (Fixsen, et. al, 2005, s. 15). Dette innebærer en vurdering av hvorvidt endringen er såkalt “implementable”: Vil endringen være verdt innsatsen? Møter endringen et behov som ikke allerede er tilfredsstilt i virksomheten, og bør dette behovet prioriteres over andre behov? (Fullan, 2001, s. 88) Tilsvarende er det å skape “readiness for change” en aktiv komponent i de tidlige fasene av implementering, ifølge Fixsen (Fixsen et al., 2013, s. 2). Oppmuntring, insentiver eller beordring vil ikke være tilstrekkelig, det er behov for detaljert og relevant informasjon om hva endringen dreier seg om, hva som er behovet og hva det innebærer for den enkelte. Ved å gi slik informasjon, kan man skape en større forståelse hos de ansatte og motivere dem for endringen.

### *Interne forhold*

Behovet for endring kan i tillegg oppstå som følge av interne drivkrefter, og det fant vi også var tilfellet i vår studie. En informant forklarte at de nye løsningene var noe både de og brukerne deres hadde ventet på lenge, og beskrev dagens situasjon i virksomheten som “ekstremt krevende”. Endringer og innovasjoner som samsvarer med behovet i organisasjonen gir sterkere motivasjon og lojalitet enn om de ikke svarer til eksisterende behov (Fullan, 2007, s. 88). Slike endringer gir også mer mening for dem som skal gjennomføre endringene (Roland & Westergård, 2015, s. 31) (Midthassel, 2004). I våre intervjuer med informantene kom det frem at det i begge prosjektene eksisterte et tydelig opplevd behov for innovasjonsprosjektet og det som skulle komme ut av det. En respondent beskrev det slik: “...*de så at verktøyene som hadde blitt utviklet dekket reelle behov de og kundene hadde*”. Dette bekreftes også av en annen, men denne er samtidig forundret over behovet: “*Men det jeg kanskje synes er en overraskelse er at dette er noe som mange har følt et behov for da og at det har skapt den gjenklagen eller... hos mange*”.

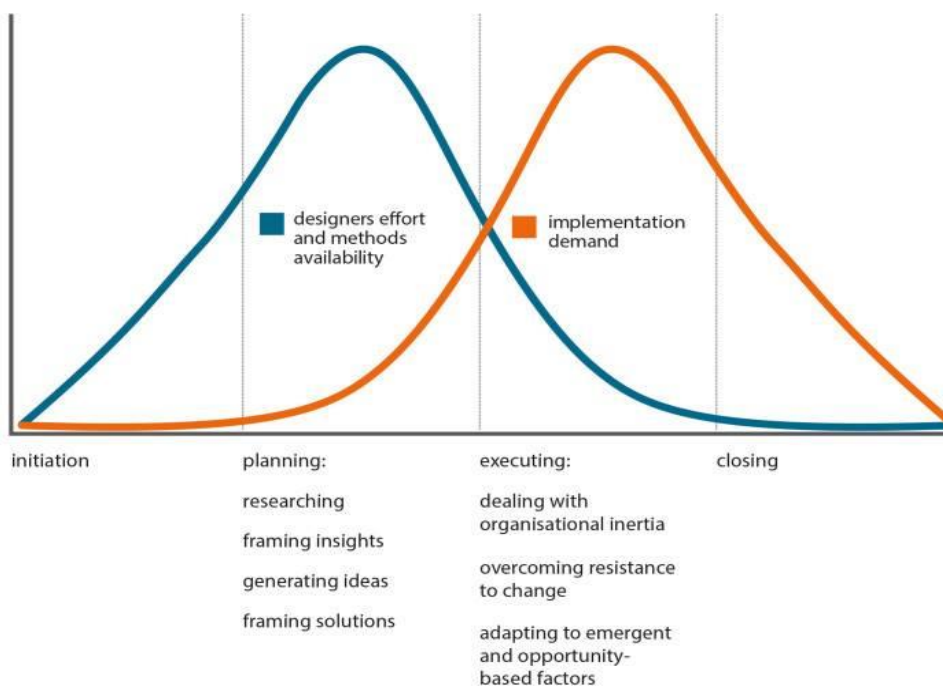
Det var altså flere tegn til at informantene opplevde dette behovet, men hva med alle de andre som jobber i virksomhetene - hva vet vi om deres syn på behov? Ville de ha prioritert å dekke andre behov, hvis de fikk bestemme hva ressursene skulle gå til? Hvis de ikke blir berørt av endringene, kan det tenkes at de ikke har så sterkt behov for dem? Fullan (2007) skriver om at det ikke alltid er så “rett frem” med opplevd behov, nettopp fordi ulike deler av organisasjonen kan ha ulik oppfatning av viktighetsgraden (Fullan, 2007, s. 88). Hvor viktig er dette behovet, sett opp mot andre behov i organisasjonen? Dette fant vi også eksempler av i våre data, da det ble pekt på at det særlig var dem som hadde deltatt i prosjektene som viste forståelse og engasjement for de nye løsningene. Et par av respondentene i prosjekt Kart antydte at prosjektet og tjenstedesign var blitt møtt med en viss skepsis i enkelte tunge fagmiljøer i etaten, fordi metodikken ble sett på som for “lett”.

Dokumentene vi har undersøkt forteller om utgangspunktene for prosjektene og hva som var målet med dem. I begge rapporter understrekes det at prosjektet skulle jobbe med å utvikle tjenester og verktøy som var bedre tilpasset både brukernes og medarbeidernes behov. Det har derfor vært en hovedføring for prosjektene, som både prosjektgruppene og de eksterne leverandørene har forpliktet seg til. Samtidig vet vi at et prosjekt måtte ta kontakt med Difi og være pådriver for å komme med i ordningen, mens det andre prosjektet derimot ble kontaktet av Difi. Det er ikke utenkelig at et prosjekt som må legge inn en større innsats for å bli valgt ut har en større opplevelse av behov for det nye, enn et prosjekt som har kommet lettere til støtten.

For mange kan det være en utfordring at man ikke helt vet hva man har behov for før man faktisk er i gang med en implementering. Difis stimuleringsordning har lagt opp til en ekstra lang diagnosefase som er visualisert som den første diamanten i “trippel-diamant” modellen deres. Det ligger også som en viktig del av tjenstedesignmetodikken å skaffe nok innsikter til å sikre at man løser det rette problemet. Flere av respondentene nevnte at det var nyttig å ha nok tid i starten til å finne ut hva som var det egentlige problemet de skulle løse og som de opplevde behov for.

### 5.3.1 Sårbar overgang fra prosjekt til drift

Et interessant funn i undersøkelsen var at begge prosjektene opplevde at engasjementet dalte etter at tjenstedesignerne hadde trukket seg ut. Et spørsmål man kan stille er hvorvidt prosjektene har forberedt implementeringsprosessen godt nok i samarbeid med tjenstedesignerne, eller om dette i stor grad ble overlatt til virksomhetene? I modellen nedenfor illustreres sammenhengen mellom leveransen fra designerne (designaktiviteter og –metoder) og implementeringskrav:



Figur 13: Tilgang til designernes kompetanse og metoder, versus implementeringsbehov (Martins, 2016, s. 12-14)

Av figuren framgår det at implementeringsaktivitetene bør iverksettes mens prosjektet er i gjennomføringsfasen. Men hvordan hang dette sammen i de to prosjektene? Det ble nevnt flere forhold ved virksomhetenes organisering som gjorde det vanskelig å starte opp implementeringsaktivitetene underveis i prosjektet. Vi har allerede nevnt at implementeringsteorien viser til at det bør utpekes implementeringsansvarlige, såkalte “purveyors” (Fixsen, 2005, s. 12). Men beslutningsstrukturen i den offentlige virksomheten medførte at det ikke lot seg gjøre å utpeke en implementeringsansvarlig eller nedsette et implementeringsteam underveis. Ledelsen måtte først fatte en beslutning om hvilke avdelinger de nye verktøyene skulle implementeres i. Denne usikkerheten opplevdes som en utfordring for fremdriften i overgangen til implementeringen. Samtidig

ble det også påpekt fra virksomhetens side at dette skyldtes mangel på erfaring og kjennskap til styringslinjene i det offentlige, og at det er en stor fordel med konsulenter som besitter denne kompetansen. Styringslinjene og kjennskap til disse kan altså se ut til å ha betydning for implementering, men hva så med selve intervensjonen - de nye løsningene som skal implementeres?

Mye av implementeringsforskningen tar utgangspunkt i oppfatningen av at evidensbaserte programmer kan tas i bruk og få effekt uavhengig av kontekstuelle forhold. Suksessformelen baserer seg på at dersom omgivelsene er positive, innovasjonen er effektiv og man kjører tilstrekkelig med implementeringsdrivere så vil også resultatet bli vellykket (Fixsen 2005, NIRN). Fixsen et. al (2010) sammenligner innovasjonen med et effektivt serum som kan kurere sykdom og implementeringen med sprøyten som brukes til å "injisere" serumet i kroppen. Man klarer ikke å få effekt av behandlingen uten riktig verktøy som sørger for å spre medisinen til de rette kroppsorganer.

Et spørsmål vi har stilt er om implementeringsteoriene kan tilføre verdi i implementeringsfasen for innovasjonsprosjekter som tar utgangspunkt i tjenstedesignmetoden, til tross for disse åpenbare forskjellene. Er det forskjell på å implementere "ferdige" løsninger eller praksis (evidensbasert praksis) og å implementere nyutviklede eller selvdesignede løsninger (resultater av utviklingsarbeid og ikke forskning)?

Vi mener at det er en vesentlig forskjell mellom ferdiglagde, evidensbaserte programmer og innovasjoner utviklet ved bruk av tjenstedesignmetodikken. Tjenstedesignmetodikken legger opp til en interaktiv prosess, hvor virksomheten produserer og skaper endringen sammen med kunden eller brukeren. Endringen er altså selv-designet, og ikke utviklet av eksterne eksperter for reproduksjon i en helt annen hierarkisk og kompleks kontekst. I motsetning til evidensbaserte programmer, hvor en viktig forutsetning er at tiltaket er nøye beskrevet og spesifisert, har selv-designet endring minimalt med spesifikasjoner (Ledford Jr & Mohrman, 1993). Også Fullan (2007) advarer mot å la seg forføre av eksterne løsninger som ikke baserer seg på en forståelse og tilpasning til lokal kontekst: «There is no complete answer *out there*». Han anbefaler derfor at man bør være en kritisk forbruker av «eksterne» ideer (Fullan, 2007, s. 110). Våre funn viser at det kan være flere fordeler ved å utvikle endringen i virksomheten som

skal ta den i bruk, blant annet knyttet til brede medvirkningsprosesser som skaper involvering, forankring og kunnskapsutvikling. Fremfor at eksisterende programmer tilpasses den aktuelle virksomheten, så skreddersys tiltakene eller endringen fra start.

### 5.3.2 Delkonklusjon om andre forhold

Vi har funnet at både ytre og indre drivkrefter bidro til å skape et behov for endringen, eller etablere en “sense of urgency” (Kotter 1996), noe som er av avgjørende betydning for å mobilisere til gjennomføring av endringene som prosjektene har kommet fram til. Videre har vi sett at beslutningsstrukturen i offentlig sektor kan virke hemmende på implementeringen av de nye løsningene, ettersom denne strukturen gjør det vanskelig å nedsette et implementeringsteam på et tidlig stadium i prosessen. Vi vurderer det også slik at prosjekter der intervensjonen utvikles i virksomheten har andre muligheter og utfordringer når det kommer til implementering enn prosjekter der man kun skal implementere en ferdig løsning.

## 5.4 Muligheter og utfordringer ved tjenstedesign relatert til implementering

Designmetoder anses for å være svært godt egnet for å utforske nye problemområder, også i offentlig sektor (Paquet, 2009; Parsons, 2010, s. 26) (Bason, 2017, s. 21). Da vi startet vår undersøkelse var vi nysgjerrige på hva våre funn kunne fortelle oss om prosessegenskaper knyttet opp mot implementering. Fantes det spesielle muligheter eller utfordringer ved tjenstedesignmetoden som gjorde seg gjeldende i prosjektene Flyt og Kart, og som kunne ha betydning for implementering?

### 5.4.1 Prosessegenskaper som drivere for implementering

#### *Lang diagnosefase og bred involvering av både brukere og ansatte*

Av vår studie kom det frem at flere opplevde det som viktig å få tilstrekkelig tid til å stille riktig diagnose og finne frem til hva som var det egentlige problemet som skulle løses. Stickdorn hevder at den utforskende første delen av en tjenstedesignprosess handler om å forstå organisasjonens kultur og mål, identifisere hva som er problemet og deretter visualisere funnene, den underliggende strukturen i tjenesten og synliggjøre det man ikke ser med det blotte øyet (Stickdorn, Schneider, Andrews, & Lawrence, 2011, s. 129).



Vi så innledningsvis at Difi definerer tjenstedesign som en brukerorientert, samskapende og eksperimenterende metode som kan øke innovasjonsevnen ved å bidra til utvikling av nye, bedre løsninger for både organisasjoner og deres brukere (Difi, 2017). Tjenstedesignere bruker et spekter av metoder, spesielt etnografiske tilnærminger for å komme til bunns i hvor “skoen egentlig trykker”. Stickdorn hevder også at for å oppnå helhetlige og varige løsninger, er det avgjørende å involvere *alle* de viktigste interessentene i prosessen i tverrdisiplinære team (Stickdorn et al., 2011, s. 131).

Sentralt i tjenstedesign står altså det å involvere medarbeidere og brukere i utvikling av tjenester. Begge prosjekter vi har studert har hatt en tidlig og bred involvering av både ansatte, samarbeidende avdelinger eller etater og brukere. De personene som til syvende og sist skulle berøres av de nye endringene/løsningene har i stor grad blitt involvert i utviklingen av den. Likevel var mottagerne av endringen (destinasjonen) ikke endelig bestemt i Kart, derfor var det uvisst for oss i hvor stor grad de som skulle ta i bruk de nye løsningene faktisk hadde blitt involvert i utviklingen av dem.

Som vi nevnte i teorikapittelet vårt står involvering også sentralt i implementeringsteoriene. Ifølge forskning vil høy grad av involvering kunne øke sjansen betraktelig for at prosjektene skal lykkes med senere implementering (Bason, 2010, s. 199) (Durlak & DuPre, 2008, s. 337). Ansatte som blir involvert i en endring kan få en helt annen forståelse og forpliktelse til den enn om de ikke har blitt trukket inn i arbeidet (Roland & Westergård, 2015, s. 24). Bason hevder videre at personer som skal implementere eller bruke en løsning kan involveres i ulik grad utover prosessen, men at de alltid må involveres *så tidlig som overhodet mulig*.

Av våre intervjuer og prosjektdokumentene vi har studert, kommer det frem at Flyt og Kart gjennomførte både innsiktsintervjuer og workshops relativt tidlig i prosessen. En bred involvering gjennom intervjuer og workshops kan muligens ha styrket virksomhetenes samlede forståelse for hva brukerne har behov for og forebygget motstand mot endringene som kommer (Roland & Westergård, 2015, s. 31), (Midthassel, 2004). Dette kan ha bidratt til at resultatet de jobber frem samsvarer med de ansattes verdier (Kotter og Schlesinger, 1979) (Klein & Sorra, 1996, s. 1070) og at prosjektgruppen konsentrerer seg om å løse det rette problemet og sikre kvaliteten i resultatet.

### *Visualisering av idéer og å lage prototyper - skaper felles forståelse*

I tillegg til bred involvering er det å anvende teknikker for visualisering også vektlagt høyt i tjenstedesign. Visualisering kan for eksempel foregå gjennom bruk av bilder og tegninger for å fortelle en historie (Liedtka, 2013, s. 13). Tjenstedesignere søker ved slike grep å synliggjøre det “usynlige” i tjenesten - det som ikke er til å ta og føle på (Stickdorn et al., 2011, s. 129). Sluttpresentasjonene vi har studert fra begge prosjektene viser at de har brukt bilder og tegninger for å få frem budskapet sitt, i prosjekt Flyt ble dette for eksempel brukt for presentere fire framtidsscenarioer. Dersom dette er gjort på en god måte, kan det bidra til å sikre en bedre felles problemforståelse i organisasjonen og tydelig formidling av innsikter og idéer, enn kun skrevet tekst, noe den kjente frasen: “Et bilde sier mer enn tusen ord” understøtter. Det handler om å bruke en rekke virkemidler for å skape felles forståelse. Tydelig formidling av intervensjonen (klarhet) er noe Fullan fremhever som én av sine fire, viktige faktorer som kausalt påvirker en implementering (Fullan, 2007, s. 89).

### *Testing - en slags implementering?*

I forlengelse av det å visualisere idéer og konsepter, ligger det å faktisk lage fysiske prototyper for å levendegjøre hva de nye løsningene innebærer. Når man står overfor valg i en usikker og uforutsigbar verden, kan det å eksperimentere seg frem til løsninger gjennom utprøving og testing være et verdifullt supplement til å kun basere beslutninger på analytisk tenking. (Liedtka, 2013, s. 15). De som løsningen skal testes på må kunne danne seg et mentalt bilde av hva løsningen går ut på, hva vil den tilføre tjenesten (Stickdorn et al., 2011, s. 131). En skisse eller enkel, rask prototype på en løsning gir et grunnlag for å gå i gang med å teste denne ut på brukere, medarbeidere eller andre interessenter. Man kan bruke enkle, fysiske virkemidler, men testingen bør likevel utspille seg så virkelighetsnær og realistisk som mulig, og her bruker tjenstedesignere gjerne iscenesetting eller rollespill som metoder (Stickdorn et al., 2011, s. 133).

I Flyt og Kart ble det vektlagt å teste ut de nye løsningene. Særlig Kart var veldig opptatte av å teste ut verktøyene på brukerne for å få verifisert at de fungerte. Flyt brukte det å foreslå en løsning som en pilot for å få gjennomført et av tiltakene som ledelsen opprinnelig var skeptiske til. Å bygge en prototype, det være seg en fysisk, digital løsning eller et rollespill, kan fungere som uforpliktende testing og gjøre det lettere å få

gjennomslag hos ledelsen, men også hos medarbeidere og for eksempel tillitsvalgte. Det legger også til rette for å få tilbakemeldinger, og systemer for tilbakemeldingssløyfer fremheves som sentralt i Fixsen et.al. sitt implementeringsrammeverk (Fixsen et al., 2005, s. 12). På sluttpresentasjonen vi deltok på hos Difi den 15 februar 2018, var det et av de andre prosjektene i stimuleringsordningen som påpekte nettopp det at for dem ble testingen nærmest en form for “snikimplementering”.

#### 5.4.2 Tjenestedesign både utfordret og utviklet kultur

Kan tjenestedesignmetoden bidra til endring av organisasjonslogikk? Funn fra undersøkelsen vår kan tyde på dette. Flere av informantene i begge prosjektene viser til at prosjektene har ført til bedre samarbeid på tvers av organisasjonsmessige “siloeer”. Dette kan være spor av at prosjektene har ført til, eller kan føre til, endringer av mer dyptpløyende karakter som strekker seg utover de konkrete tiltakene som gjennomføres i prosjektet. Funnene kan tolkes i retning av at tjenestedesignprosjekter kan gi utilsiktede gevinster i form av kulturendring i retning av bedre klima for samarbeid på tvers av grensene mellom ulike avdelinger og virksomheter. Dette funnet sammenfaller med undersøkelsen av Kurtmollaiev et. al., som peker på at tjenestedesign har bidratt til et endret “mindset” blant medarbeiderne, der mer fokus på kundenes behov fører til mer samarbeid på tvers (Kurtmollaiev et al., 2017, s. 12). Det betyr i så fall at tjenestedesignmetodikken kan bidra til gevinster utover de konkrete tiltak som skal implementeres i virksomhetene.

Også Bason påpeker at det å ta del i en endringsprosess kan påvirke deltageren selv: *As Hernes (2008) suggests, contemporary organizations can be viewed as “tangled” and “fuzzy”. Managers act in a fluid world where the changes they take part in (or create) also changes them* (Hernes, 2008, s. 145). (Bason, 2017, s. 22)

#### 5.4.3 Delkonklusjon om tjenestedesign og implementering

Våre resultater viser at egenskaper ved tjenestedesignmetoden kan være med å fremme implementering av de nye løsningene. Vi har funnet at bred involvering kan bidra til å forankre arbeidet og de nye tiltakene, både blant ledelsen og involverte medarbeidere. Bruk av kreative teknikker og visualisering kan bidra til å skape oppslutning og forankring, noe som igjen kan virke positivt når tiltakene skal implementeres (Durlak og DuPre, 2008, s. 338). Vi fant også tegn på at tjenestedesignmetoden, med sine

samskapende prosesser og brukerorientering, over tid kunne stimulere til økt samarbeid på tvers og forme ansattes tankesett til å generelt orientere seg mer mot brukernes behov.

## 5.5 Likheter og forskjeller i teoriene

Når vi nå har brukt implementeringsrammeverk (Fixsen et. al, 2005; Meyers et.al, 2012) og Kotters (1996) 8-trinns modell for endringsledelse for å studere implementering i to offentlige tjenestedesignprosjekter, ser vi at teoriene til en viss grad utfyller hverandre godt. Likevel har det slått oss at de også ser ut til å ha noen fellestrekk. Vi vil nå se nærmere på hvordan teoriene utfyller hverandre og vurdere mulige berøringspunkter eller overlappinger mellom dem.

Ettersom vi ønsket å rette søkelyset på implementering i innovasjonsprosjekter, lette vi først etter forskning om feltet innen innovasjonslitteraturen. Vi fant imidlertid at litteraturen om temaet var begrenset og vi rettet derfor oppmerksomheten mot implementeringsforskningen. Veldig mye av implementeringsforskningen er relatert til implementering av evidensbaserte praksis og vi var litt i tvil om rammeverkene ville egne seg for å studere implementering i innovasjonsprosjekter. Vi hadde også en opplevelse av at implementeringsteorien først og fremst omhandlet styring og savnet aspektet som handlet om å *lede* endringer. Vi søkte derfor til litteratur om endringsledelse, og bestemte oss for å supplere den utvalgte implementeringsteorien med Kotters kjente 8-trinn modell for å lede endringer.

Vi fant at både implementeringsteorien og Kotters endringsledelsesteori vektla det å ha kompetente ledere. Administrativ støtte og ledelse er bærende elementer i Fixsens rammeverk for implementering (ledelsesdrivere) og Kotter (1996) mener at ledere er vesentlige for å definere og skape mening og retning for medarbeidere; “Leadership defines what the future should look like, aligns people with that vision, and inspires them to *make it happen*” (Kotter 1996, s. 25). I likhet med Kotter bruker Fixsen ordene «making it happen» for å beskrive hva implementeringsforskning rent overordnet handler om (NIRN, 2018). Kotter skiller mellom to ulike lederroller; ledelse og styring/administrasjon. De viktigste aspektene ved styring er planlegging, budsjettering, organisering, bemanning, kontrollering og problemløsning (Kotter, 1996). Implementeringsteorien gjør et lignende skille, nemlig mellom *technical leadership*

(styring) og *adoptive leadership* (tilpasset lederskap). I en endringsprosess kreves det bruk av begge ledelsesformene, men hvilken type som egner seg best, kommer an på den aktuelle situasjonen endringsprosessen befinner seg i.

Både Fixsen et al. sitt rammeverk for implementering og Kotters 8-trinns modell handler om å planlegge målrettede prosesser, og om bruke stadier for å få til en endring eller implementere en ny løsning. Likevel er denne planlagte prosessen ulik fordi Kotters prosess er ment å være trinn som må følges strengt i en bestemt rekkefølge, mens Fixsen et al. sine stadier kan overlappe hverandre og er ikke ment å være like bundet (Fixsen et al., 2013, s. 1). Slik sett så kan fleksibiliteten i implementeringsstadiene minne mer om prosessen som tjenstedesignmetoden legger opp til, selv om førstnevnte ikke er like interaktiv.

Helt grunnleggende i Kotters endringsledelsesteori er det å skape en visjon for endringen. Her mener vi at denne teorien bringer inn noe helt vesentlig som ikke er omfattet av implementeringsteorien, så dette elementet kan kanskje sies å utfylle Fixsen et al. (2005) og Meyers et al. (2012) sine rammeverk på dette området. Selv om begge teoriene omhandler det å forankre, er vårt inntrykk at dette kommer enda sterke frem i Kotters endringsledelsesteori enn i implementeringsteoriene.

Implementeringsteorien vektlegger det å skape en beredskap for endringen (“readiness for change”) gjennom å identifisere behov og sikre at virksomhetens ansatte opplever å faktisk ha et behov for det nye som kommer. Kotter på sin side fremhever det å bruke eksternt press til å generere en følelse av krise, en “sense of urgency” (Kotter, 1996, s. 62). Selv om Kotters *følelse av krise* skiller seg fra Fixsens beredskap for endring, mener vi likevel at dette er beslektede begreper, fordi Fixsen et al. hevder at behovet for endringen både må være sterkt og bredt nok til å forsvare å bruke energi og ressursene som trengs for å implementere intervensjonen, og at dette behovet må bekreftes gjennom både datakilder og en bred enighet blant interessentene (Fixsen, 2013, s. 3).

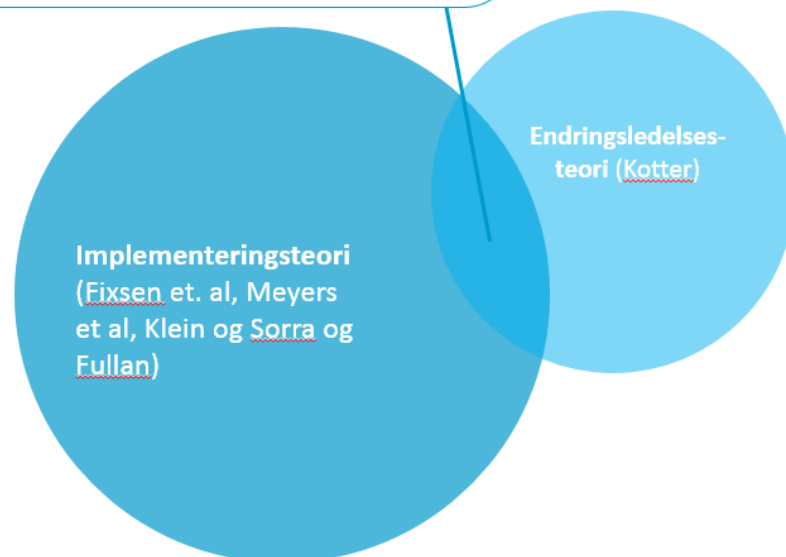
Kotter vektlegger betydning av å danne en sterk endringskoalisjon for å lede endringsprosessen, med sterk og synlig støtte fra både formelle og uformelle ledere (Kotter, 1995, s. 62). Det er fristende å sammenligne dette med det at Fixsen et al. og Meyers et al. vektlegger det å danne implementeringsteam. I henhold til

implementeringsteori bør slike team inneholde representanter med beslutningsmyndighet fra hver organisasjon eller avdeling som implementeringen vil berøre. Et implementeringsteam bestående av representanter fra ulike nivåer, kan få til skalering og endringer på systemnivå ved å sikre god kommunikasjon og problemløsning (Kaiser, Hogan & Craig, 2008; Spoth et al, 2004) (fra Blase m.fl., 2012). For oss ser det derfor ikke ut til at det er så store forskjeller mellom maktkoalisjonen og implementeringsteamet som teoriene vektlegger.

Kotters femte trinn omhandler det å bemyndige medarbeidere til å handle i tråd med visjonen, og dette er den delen av endringledelsesteorien der vi ser den tydeligste parallellen til implementeringsteorien. Sentrale faktorer i dette trinnet til Kotter, er involvering, å fjerne hindringer, skape og tilpasse strukturer som muliggjør endringen, samt rette oppmerksomheten mot å administrere en prosess som tilrettelegger for endringen med å sikre nok ressurser og opplæring (Kotter, 1995, 64). Dette sammenfaller i stor grad med viktige drivere i implementeringsteorien og det å skape en struktur og beredskap for endring (Fixsen et.al, 2005, Meyers et al, 2012). Begge teoriene vektlegger kommunikasjon og at det gis tilstrekkelig informasjon til de som blir berørt av en endring. Samtidig vektlegger Kotter det å synliggjøre tidlig suksess, mens vi ikke finne dette like sentralt i implementeringsrammeverkene.

**Felles:**  
Planlagte og målrettede prosesser i stadier/trinn  
Bruk av ledelsesdrivere og skiller mellom ledelse og administrasjon  
Forankring og tydelig kommunikasjon sentralt  
Vektlegging av maktkoalisjon og implementeringsteam

**Beslektede begreper:**  
Sense of urgency (Kotter) vs. opplevd behov (Fullan, Fixsen, Meyers)  
Bemyndige ansatte til å handle i tråd med visjonen (Kotter) struktur og drivere for implementering (Fixsen, Meyers)



*Figur 14: Illustrerer hvordan vi mener implementeringsteoriene og Kotters endringsledelsesteori ser ut til å kunne overlappe*

Vi har sett at implementeringsteori og endringsledelsesteori til dels er overlappende og til dels utfyllende. Vi finner det derfor betimelig å stille spørsmål ved om disse perspektivene burde vært koblet i større grad?

*Rettes det nok oppmerksomhet mot implementeringsfasen i tjenstedesignprosjekter?*

Våre funn kan tyde på at de to tjenstedesignprosjektene i Difis stimuleringsordning kanskje har rettet for lite oppmerksomhet mot den krevende implementeringsprosessen, i likhet med mange endringsprosjekter? I Difi/DOGA sin trippel-diamant modell pekes det på at det er virksomheten som har ansvaret for å implementere den valgte løsningen. Likevel viser teorien at implementering er noe man bør tenke på helt fra starten av et prosjekt, nettopp fordi det er så sammensatt og kan være krevende. Vi stiller oss derfor litt usikre til om Difis stimuleringsordning tar tilstrekkelig høyde for dette, kanskje er man litt for optimistiske når det gjelder gjennomføringsfasen? Vi tror at økt kunnskap om

hva som fremmer og hemmer implementeringsprosessen, samt å rette mer oppmerksomhet mot implementering, også i prosjektenes tidligere faser vil kunne bidra til å sikre at tiltakene blir tatt i bruk.

### 5.5.1 Oppsummerende konklusjon

Vi har anvendt blant annet Fixsen et. al. (2005) og Meyer et.al (2012) sine implementeringsrammeverk og Kotters (1996) 8-trinns modell for endringsledelse som teoretisk bakteppe, for å identifisere og drøfte relevante faktorer knyttet til implementering og endringsledelse i prosjektene.

Vi har funnet flere faktorer som i henhold til teoriene kan fungere fremmende og hemmende for implementering:

Funnene våre viser at forankringen var litt utfordrende i de to prosjektene, og at mellomlederne opplevde det som vanskelig å finne den rette balansen mellom daglig drift og utviklingsarbeid. Det så for oss ut til at begge prosjektene la opp til at de nye løsningene og tiltakene skulle spres «organisk» heller enn gjennom styrte implementeringsaktiviteter. Dette kan ha sammenheng med hvor de befant seg i prosessen, men det kan også være på grunn av manglende kunnskap om implementering.

Vi fant både ytre og indre drivkrefter som bidro til å skape et opplevd behov for endringen (Fullan, 2007) og etablere en følelse av krise (Kotter, 1996), noe som virker fremmende for implementering. Likevel så det ut til at beslutningsstrukturen i de offentlige etatene kunne virke som en barriere for implementering. Det så også ut til at prosjekter der intervensjonen utvikles i virksomheten skiller seg noe fra prosjekter som mye av implementeringsforskningen omhandler, nemlig der man skal implementere evidensbasert praksis.

Vi fant også at enkelte egenskaper ved tjenstedesignmetoden, som bred involvering, samt verktøy som visualisering, testing og det å lage prototyper, kunne bidra til å forankre og skape forståelse for endringen, og dermed fremme implementering. Vi fant også tegn på at tjenstedesignmetoden over tid kunne stimulere til økt samarbeid på tvers og forme ansattes tankesett til å orientere seg mer mot brukernes behov.



Vi ser at det er visse “hull” i hvor bevisst prosjektene har lagt til rette for implementering ved å bruke for eksempel drivere for implementering. Vi spør oss om det kan være noe med det å jobbe med innovative metoder som ikke samsvarer helt med det å jobbe etter en planmessig struktur? Implementeringsforskningen og Kotters modell for endringsledelse legger opp til en prosess som går i faser. Selv om fasene i implementeringsteorien kan gå over i hverandre, og man kanskje må rykke tilbake til en tidligere fase hvis ting ikke går som man har planlagt - så innebærer ikke denne samme grad av interaktivitet som en tjenstedesignprosess. Er det en såkalt “mismatch” mellom implementeringsteori og innovasjonspraksis?

Samtidig er det et faktum at innovasjoner i begrenset grad faktisk blir implementert og det kan derfor også tenkes at problemet ligger i at det rettes for lite oppmerksomhet mot det å planlegge og sette av tilstrekkelige ressurser til implementering.

Dersom vi vurderer våre resultater ut fra den såkalte “suksessformularen” for implementering, så antyder funnene at prosjektene til en viss grad har hatt en muliggjørende kontekst bestående av både ytre og indre press. Likevel finner vi ikke så mange spor av formell struktur for implementering eller at virksomhetene så langt har bevisst tatt i bruk implementeringsdrivere for å tilrettelegge for effektiv implementering. I tillegg har vi funnet særegne muligheter og utfordringer som tjenstedesign kan bringe med seg i innovasjonsprosjekter i offentlig sektor.



*Figur 15: “Formula for success”, hentet fra National Implementation Research Network*

Vi har ikke analysert effektiviteten av innovasjonen, men vi har funnet prosessegenskaper ved tjenstedesignmetoden som vi mener kan se ut til å fremme implementering. Siden implementering i tjenstedesign er en samskapende prosess, der innovasjonen blir til

underveis og ikke er en ferdig «hylleware», kan det se ut til at elementene i figuren over ikke kan skilles helt fra hverandre for «våre» to prosjekter.

## 6 Konklusjon

Vår undersøkelse har forsøkt å svare på problemstillingen:

*Hva fremmer eller hemmer implementering i de to offentlige tjenstedesignprosjektene?*

Vi gjennomførte 10 dybdeintervjuer med informanter i to digitale tjenstedesignprosjekter, begge i offentlige virksomheter, i tillegg til møter, samtaler og dokumentstudier. Intervjuguiden vi brukte var operasjonalisert med utgangspunkt i sentrale teorier fra implementeringsforskning, med hovedvekt på Fixsens (2005) rammeverk for implementering, samt Kotters 8-trinns modell for endringsledelse (1996). Vi utledet tre forskningsspørsmål for å spisse fokuset for oppgaven;

1. Hvordan har virksomhetene lagt til rette for implementering av nye løsninger og tiltak?
2. Hvilke andre forhold kan ha betydning for implementering av resultater fra de to innovasjonsprosjektene?
3. Bringer tjenstedesignmetoden med seg spesielle muligheter eller utfordringer ved implementering av løsninger og tiltak i de to prosjektene?

Nedenfor skal vi gi en kort oppsummering av våre resultater på forskningsspørsmålene, og deretter kommentere forskjeller og likheter mellom implementeringsteori og endringsledelsesteori, før vi avslutter kapittelet med anbefalinger om videre forskning.

### 6.1 Oppsummering

Oppsummert viste undersøkelsen at prosjektene hadde noen utfordringer når det gjaldt forankring og ressursfordeling og at det ikke var etablert en tydelig struktur for implementeringsprosessen i de to tjenstedesignprosjektene. De hadde altså i begrenset grad lagt til rette for implementering.

Det var flere interne og eksterne forhold som påvirket innovasjonsprosjektene, deriblant politisk oppmerksomhet og at det eksisterte et opplevd behov for prosjektene internt i virksomhetene. Disse forholdene virket drivende for implementeringsprosessen, gjennom å skape bedre forankring og tilslutning. På den annen side fant vi at den hierarkiske

strukturen i offentlig sektor i noen grad virket hemmende for implementeringen av løsningene.

Vi mener at vi i prosjektene Flyt og Kart har avdekket flere elementer ved tjenstedesignmetoden som kan fremme implementering. De brede medvirkningsprosessene med brukere og medarbeidere ser for oss ut til å ha bidratt til å forankre prosjektene. Videre ser det ut til at tjenstedesignernes bruk av visualiseringsteknikker og prototyper kommuniserte brukerinnsikter, idéer til løsninger og tiltak på tydelig og inspirerende måte. Alt dette bidro til å skape forståelse for resultatene prosjektene kom fram til. Det ser også ut til at begge virksomhetene til en viss grad hadde fått endret virksomhetslogikken sin i retning av mer brukerorientering og økt samarbeid mellom tjenesteområdene, noe som samsvarer med hva Kurtmollaiev et. al. fant i sin undersøkelse (Kurtmollaiev et. al., 2017, s. 12).

### 6.1.1 Refleksjoner om sammenhengen mellom teoriene

Gjennom arbeidet med studien har vi funnet påfallende likheter mellom implementeringsteori og endringsledelsesteori. Selv om de har sine tydelige forskjeller, ser de for oss ut til å overlape noe. Særlig gjelder dette det at de begge legger opp til planlagte, målrettede prosesser for endring/implementering og at begge ser ledelse og administrasjon som viktige drivere for endring. De vektlegger også begge tydelig kommunikasjon, forankring og at det opprettes tverrfaglige team eller grupper som har makt og ansvar for å drive endringen. Andre elementer som kan ligne hverandre, er Kotters «Sense of urgency» og implementeringsteoriens oppmerksomhet mot at det i virksomheten må eksistere et opplevd behov for endringen. Likevel er den mest påfallende likheten mellom teoriene at implementeringsteoriens fokus på å fjerne hindre, skape struktur og bruke implementeringsdrivere for endringen handler om mye det som Kotters femte trinn inneholder, nemlig å bemyndige ansatte til å handle i tråd med visjonen (Kotter, 1995). På bakgrunn av disse funnene mener vi at det er overraskende at disse teoriene i så liten grad ses i sammenheng. Vi mener at man ved å se disse teoriene i sammenheng ville kunne tilbudt et bredere perspektiv på innovasjonsprosessen generelt og implementering spesielt.

## 6.2 Avsluttende kommentar

Vår studie har tatt for seg utfordringer ved implementering, og vi opplever at dette er et tema som mange rundt oss har nikked gjenkjennende til. Å studere implementering betyr å studere veien fremfor målet. Gjennom arbeidet med oppgaven mener vi å funnet fram til noen faktorer som fremmer og hemmer implementering i to offentlige tjenstedesignprosjekter. Studien kan bidra til å øke oppmerksomhet og forståelse for den krevende implementeringsprosessen, både for offentlige virksomheter som skal gjennomføre tjenstedesignprosjekter og for Difis videre arbeid med #StimuLab. Slik vi ser det er mer kunnskap og kompetanse om implementering en viktig forutsetning for å øke andelen innovasjonsprosjekter som lykkes med sine forsøk på å gjøre offentlige tjenester mer brukervennlige og effektive.

### *Forslag til videre studier*

Studien reiser flere spørsmål og temaer for videre forskningsområder. I arbeidet med oppgaven har vi fått bekreftet vår innledende hypotese om at implementering blir stemoderlig behandlet i innovasjonslitteraturen, sammenlignet med andre deler av innovasjonsprosessen. Vi oppfordrer derfor til at implementering vies mer oppmerksomhet, både i form av kvalitative og kvantitative, empiriske studier. Det ville for eksempel være svært interessant om Difi fulgte opp tjenstedesignprosjektene i ettertid, for å vurdere om de nye løsningene og tiltakene faktisk blir tatt i bruk som planlagt og gir ønsket effekt. Det ville også være spennende å se nærmere på om prosjektene gir andre, utilsiktede gevinster i form av økt innovasjonsevne og bedre samarbeid mellom "siloene" i virksomhetene, og mellom etatene som har deltatt i stimuleringsordningen.

Mange som jobber i offentlig sektor har erfart det samme som oss; at det rettes lite oppmerksomhet mot implementering, både i praksis og på forskningsfeltet. Vi ser at det er behov for mer kunnskap om fallgruver og suksessfaktorer, og ikke minst om hvordan man kan styre og lede implementering for å oppnå større grad av suksess, enn om endringer kun sprer seg organisk som «ringer i vann».

## 7 Referanser/litteraturliste

- Aiken, C., & Keller, S. (2009). The irrational side of change management. *McKinsey Quarterly*, 2(10), 100-109.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*: Fagbokforlaget.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*: Policy Press.
- Bason, C. (2017). *Leading Public Design: How Managers Engage with Design to Transform Public Governance*: Copenhagen Business School [Phd].
- Blase, K. A., van Dyke, M., Fixsen, D. L., & Bailey, F. W. (2012). *Implementation science: Key concepts, themes, and evidence for practitioners in educational psychology*. I B. Kelly & D. Perkins (red.), *Handbook of implementation science for psychology in education*.: Cambridge University Press.
- Brightman, B. K., & Moran, J. W. (2001). Managing organizational priorities. *Career Development International*, 6(5), 244-288.
- Burke, W. W. (2017). *Organization change: Theory and practice*: Sage Publications.
- Burnes, B. (2011). Introduction: Why does change fail, and what can we do about it? *Journal of change management*, 11(4), 445-450.
- Busch, T. (2014). *Akademisk skriving: for bachelor-og masterstudenter*: Fagbokforlaget.
- Carnall, C. A. (2007). *Managing change in organizations*: Pearson Education.
- Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American journal of community psychology*, 41(3-4), 327-350.
- DesignCouncil. (2018). The Design Process: What is the Double Diamond? Hentet fra <https://www.designcouncil.org.uk/news-opinion/design-process-what-double-diamond>
- DIFI, (2018). Tenestdesign. Hentet fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hvordan-jobbe-med-innovasjon/verktoy-og-metoder/tenestdesign>
- DOGA, (2018). #StimuLabs metode: Trippel diamant. Hentet fra <https://doga.no/Aktiviteter/innovasjon-i-offentlig-sektor/stimulab/arbeidsmetode/>
- Dodgson, M., Gann, D. M., & Phillips, N. (2013). *The Oxford handbook of innovation management*: OUP Oxford.

- Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American journal of community psychology*, 41(3-4), 327-350.
- Fagerberg, J. (2015). *Innovation—a New Guide*. Retrieved from
- Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (2005). *The Oxford handbook of innovation*: Oxford university press.
- Fernandez, S., COMMENTATORS, H. G. R., CONNOR, P. E., THOMPSON, F., MIHM, J. C., & TSCHIRHART, M. (2012). Managing successful organizational change in the public sector. In *Debating Public Administration* (pp. 33-52): Routledge.
- Fixsen, D., Blase, K., Horner, R., Sims, B., & Sugai, G. (2013). Scaling up brief: Readiness for change, 3. In: Chapel Hill: University of North Carolina.
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., & Friedman, R. M. (2005). Implementation research: a synthesis of the literature.
- Froehle, C. M., & Roth, A. V. (2007). A resource-process framework of new service development. *Production and operations management*, 16(2), 169-188.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*: Routledge.
- Greenberg, M. T., Domitrovich, C. E., Graczyk, P. A., & Zins, J. (2005). The study of implementation in school-based preventive interventions: Theory, research, and practice. *Promotion of Mental Health and Prevention of Mental and Behavioral Disorders 2005 Series V3*.
- Guth, W. D., & MacMillan, I. C. (1986). Strategy implementation versus middle management self-interest. *Strategic Management Journal*, 7(4), 313-327.
- Henderson, R., Gulati, R., & Tushman, M. (2015). *Leading sustainable change: An organizational perspective*: OUP Oxford.
- Hernes, T. (2008). Understanding organization as process. *Theory for a tangled world*.
- Jacobsen, D. I. (2004). Organisasjonsendringer og endringsledelse (2. utg.). *Bergen: Fagbokforlaget*.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*.: Cappelen Damm AS.
- Jentoft, N., Vasstrøm, M., & Aas, T. H. Hva kjennetegner god kommunal innovasjonspraksis?

- Johnsen, H., & Pålshaugen, E. (2011). Hva er innovasjon? Perspektiver i Norsk innovasjonsforskning bind 1. In: Kristiansand: Høyskoleforlaget. Google Scholar.
- Keupp, M. M., Palmié, M., & Gassmann, O. (2012). The strategic management of innovation: A systematic review and paths for future research. *International Journal of Management Reviews*, 14(4), 367-390.
- Klein, K. J., & Sorra, J. S. (1996). The challenge of innovation implementation. *Academy of management review*, 21(4), 1055-1080.
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*: Harvard business press.
- Kunnskapsdepartement, N. (2013). St. meld. nr. 7 (2007–2008). *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*.
- Kurtmollaiev, S., Fjuk, A., Pedersen, P., Clatworthy, S., & Kvale, K. (2017). Organizational transformation through service design. *Journal of Service Research*, 21(1), 59-74.
- Lai, L. (1999). *Dømmekraft*: Tano Aschehoug.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1986). Organization and environment: managing differentiation and integration (Harvard Business School Classics).
- Ledford Jr, G. E., & Mohrman, S. A. (1993). Self-design for high involvement: A large-scale organizational change. *Human Relations*, 46(2), 143-173.
- Liedtka, J. (2013). Design Thinking: What it is and why it works. Retrieved from *Design at Darden, University of Virginia website*: <http://batten.squarespace.com/storage/books-journals-articles/DSWP, 1, 202-201>.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry* (Vol. 75): Sage.
- Luecke, R. (2003). *Managing change and transition* (Vol. 3): Harvard Business Press.
- Martins, R. (2016). Increasing the Success of Service Design Implementation: Bridging the gap between design and change management *Touchpoint*, Vol. 8 (No. 2).
- Meyers, D. C., Durlak, J. A., & Wandersman, A. (2012). The quality implementation framework: A synthesis of critical steps in the implementation process. *American journal of community psychology*, 50(3-4), 462-480.
- Meyers, D. C., Katz, J., Chien, V., Wandersman, A., Scaccia, J. P., & Wright, A. (2012). Practical implementation science: developing and piloting the quality implementation tool. *American journal of community psychology*, 50(3-4), 481-496.



- Midthassel, U. V. (2004). Teacher involvement in school development activity and its relationships to attitudes and subjective norms among teachers: A study of Norwegian elementary and junior high school teachers. *Educational Administration Quarterly*, 40(3), 435-456.
- NIRN, (2018a). Hentet fra <http://implementation.fpg.unc.edu/>
- NIRN, (2018b). Implementation defined. Hentet fra <http://nirn.fpg.unc.edu/learn-implementation/implementation-defined>
- NIRN, (2018). What Are Implementation Stages. Hentet fra <http://implementation.fpg.unc.edu/module-4/topic-1-implementation-stages-overview/what-are-stages>
- OECD, E. (2005). Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data.
- Ordnnett. (2018). Hentet fra <https://www.ordnett.no/search?language=en&phrase=innovare>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Regjeringen. (2017a). Digitaliseringsrundskrivet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2569983/>
- Regjeringen. (2017b). Erfaringsseminar: Innovasjon og omstilling i offentlig sektor. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/erfaringsseminar-innovasjon-og-omstilling-i-offentlig-sektor/id2555286/>
- Repenning, N. P. (2002). A simulation-based approach to understanding the dynamics of innovation implementation. *Organization science*, 13(2), 109-127.
- Repstad, P. (2007). Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag. In: Oslo: Universitetsforlaget.
- Roland, P., & Westergård, E. (2015). *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis.*: Universitetsforlaget.
- Rossotti, C. O. (2005). *Many unhappy returns: One man's quest to turn around the most unpopular organization in America*: Harvard Business School Press.
- Schneider, B. (1990). The climate for service: An application of the climate construct. *Organizational climate and culture*, 1, 383-412.

SOMEexamen. (2018). Hentet fra

<https://someexamen.wikispaces.com/file/view/kotters.jpg/482824644/800x466/kotters.jpg>

Snl, (2018). Hentet fra <https://snl.no/implémentere>

Stickdorn, M., Schneider, J., Andrews, K., & Lawrence, A. (2011). *This is service design thinking: Basics, tools, cases*: Wiley Hoboken, NJ.

Tidd, J. B., J. (2013). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. NY: Wiley.

Tushman, M., O'Reilly, C. A., & Harreld, B. (2015). *Leading Proactive Punctuated Change*.

Winter, S. G., & Szulanski, G. (2001). Replication as strategy. *Organization science*, *12*(6), 730-743.

Yukl, G. A. (2013). *Leadership in organizations*: Pearson Education India





## Oversikt over tabeller og figurer

Figur 1: Tilgang til designernes kompetanse og metoder, versus implementeringsbehov (Martins, 2016, s. 12-14)

Figur 2: #StimuLab sin metode: "Trippel diamant"

Figur 3: Tidd og Bessants modell av innovasjonsprosessen (Tidd, 2013, s. 404)

Figur 4: Van de Vens nøkkelkomponenter i en innovasjonsreise (Ven de Ven, 2008, s. 25)

Figur 5: Rammeverk for å utvikle tjenesteinnovasjonspraksis, ved å kombinere ressurs- og prosessorientert praksis (Froehle & Roth, 2007, s. 170).

Figur 6: Fixsen et. al sin oversiktsmodell for implementering (Fixsen et al., 2005, s. 34). Vår utforming og utdyping (delvis basert på oversettelser av Roland, 2015).

Figur 7: Sentrale faktorer i en implementeringsprosess

Figur 8: Kotters 8-trinn modell for endringsledelse. Hentet fra (SOMEexamen, 2018)

Figur 9: Fremgangsmåte og hjelpemidler fra intervju til formidling av resultater

Figur 10: Prosjektene Flyt og Kart og hvor langt de var kommet med implementering, sett ut ifra utvalgte rammeverk.

Figur 11: Prosjektene Flyt og Kart og hvor langt de var kommet i implementeringsprosessen, sett ut fra våre utvalgte rammeverk.

Figur 12: Fixsen et. al sin oversiktsmodell for implementering (Fixsen et al, 2005, s. 34). Vår utforming og utdyping (delvis basert på oversettelser av Roland, 2015).

Figur 13: Tilgang til designernes kompetanse og metoder, versus implementeringsbehov (Martins, 2016, s. 12-14)

Figur 14: Illustrerer hvordan vi mener implementeringsteoriene og Kotters endringsledelsesteori ser ut til å kunne overlape

Figur 15: "Formula for success", hentet fra National Implementation Research Network

Tabell 1: Sammenstilling av stadiene til Fixsen et. al og Meyers et al (Fixsen et.al. 2005, s. 15; Meyers et al., 2012, s.475)

Tabell 2: Sammenstilling av teoriens faser, hovedaktiviteter og fokus (i ledelse av henholdsvis endring og implementering).

Tabell 3: Oversikt over resultater fra undersøkelsen, knyttet til forskningsspørsmål 1.

Tabell 4: Oversikt over resultater fra undersøkelsen, knyttet til forskningsspørsmål 2.

Tabell 5: Oversikt over resultater fra undersøkelsen, knyttet til forskningsspørsmål 3.

# Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Tilbakemelding fra Norsk Senter for forskningsdata

Vedlegg 3: Informasjons og samtykkeskriv

Vedlegg 4: Oversikt over implementeringsfaser og aktiviteter