

Arbeidsnotat Working Paper

2013:4

Dag Magne Berge

Innovasjon og politikk :
om innovasjon i offentlig sektor



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk



MØREFORSKING
MOLDE

Dag Magne Berge

Innovasjon og politikk :
om innovasjon i offentlig sektor

Arbeidsnotat / Working Paper 2013:4

Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk

Molde University College
Specialized University in Logistics

Molde, Norway 2013

ISSN 1501-4592 (trykt)
ISBN 978-82-7962-166-9 (trykt)

ISSN 1893-4897 (elektronisk)
ISBN 978-82-7962-167-6 (elektronisk)

Forord

Innovasjon er et av dagens motebegreper. I denne rapporten gjør vi noen prinsipielle refleksjoner rundt bruken av dette begrepet på og i offentlig sektor og politikk. Rapporten er en del av prosjektet "Kunnskapsdeling og læring i helhetlige pasientforløp", finansiert av Regionalt forskningsfond Midt Norge.

Selv om rapporten bare har en forfatter, er den forankret i kollektive forskningsaktiviteter på innovasjon i offentlig sektor blant samfunnsvitere ved Høgskolen i Molde. De har vært knyttet til dette prosjektet, men også et annet prosjekt finansiert av RFF Midt Norge – et samarbeidsprosjekt med Høgskolen i Sør-Trøndelag og Høgskolen i Nord-Trøndelag, ”Forskning og innovasjon i offentlig sektor i Midt-Norge.” Med i dette kollektivet ved Høgskolen i Molde er foruten forfatteren, Lars Rønhovde, Turid Aarseth, Ingunn Gjerde og Harald Torsteinsen. De har alle kommet med innsiktsfulle og nyttige kommentarer til utkast til dette produktet.

Mange av de innsiktene som er opparbeidet gjennom disse to prosjektene investeres nå i et stort samarbeidsprosjekt Høgskolen i Molde har med NTNU, Høgskolen i Ålesund og Trøndelag FoU. "Samhandling og pasientforløp i støpeskjeen" (SPIS) heter det og er finansiert av Norges forskningsråd.

Molde 10.juni 2013

Dag Magne Berge

Innhold

Forord	2
Innhold	3
1. Innledning	4
2. Innovasjonsbegrepet i en historisk og teoretisk kontekst	8
3. Arven etter Schumpeter – Neo-Schumpeterianisme	13
4. Noen sentrale elementer innen næringlivsrelatert innovasjonsforskning	16
5. Neo-schumpeterianisme og politisk økonomiske endringer – den schumpetarianske arbeidslinjestaten	21
6. Innovasjon i offentlig sektor – litt (norsk) begrepshistorie.....	24
7. Innovasjon i offentlighet og det offentlige.....	30
8. Tjenesteproduksjon og kostnadssyke.....	45
9. Noen sluttord.....	48
Litteratur.....	51

1. Innledning

På et informasjonsmøte i forbindelse med den første utlysningen til Regionalt forskningsfond Midt – Norge (RFF Midt-Norge), ble det gitt en begrunnelse for hvorfor forskning om eller for innovasjon i offentlig sektor fikk relativt lite midler sammenlignet med forskning om eller for innovasjon i privat sektor. Begrunnelsen var at innovasjon i offentlig sektor var noe nytt, og denne typen innovasjonsforskning måtte være nybrottsarbeid. Derfor måtte en gå veien om mindre forprosjekt o.l., ble det hevdet. En mente tydeligvis at det var nødvendig å opparbeide en forskningsmessig plattform før en gikk i gang med større prosjekt. Denne rapporten er en del av et slikt forprosjekt, finansiert av RFF Midt-Norge.

Det regionale forskningsfondet har på en måte rett i sine vurderinger. Innovasjonsbegrepet anvendt i utforming og studier av offentlig politikk er relativt nytt. Begrepet er hentet fra studier av økonomisk utvikling i næringslivet. Likevel treffer ikke fondets karakteristikk helt. Tar vi utgangspunkt i beslektede begreper med innovasjon, som kan bety noe av det samme eller være eksempler på innovasjon, blir bildet annerledes. Offentlig sektor har historisk vært under nærmest kontinuerlig endring og gjenstand for reformer, omstillinger, nye tjenester, omorganisering, effektivisering, rasjonalisering, anvendelse av ny kunnskap, innføring av ny teknologi etc. Det finnes en utstrakt forskningslitteratur på disse endringene. Først relativt nylig er imidlertid innovasjonsbegrepet tatt i bruk i noe særlig grad på offentlig sektor. Men på svært kort tid synes "innovasjon" å ha blitt en parole, og innovasjonsbegrepet har fått noe som ligner en hegemonisk posisjon – ikke bare i forskning og politiske diskusjoner om næringsutvikling – men også om offentlig sektor og velferdspolitik (Osborne 1998). Desto viktigere er det å analysere fenomenet og begrepsbruken nærmere.

I prosjektet har vi hatt en dobbel tilnærming til innovasjon i offentlig sektor. På den ene siden aksepterer vi at det er behov for fokus på forbedringer i offentlig tjenesteyting og politikk og at forskning kan ha en rolle her. Innenfor rammene av dette perspektivet, kan innsikter fra forskning på innovasjoner i privat sektor være fruktbare for utvikling av offentlig sektor.

Men som samfunnsforskere bør vi ikke begrense oss bare til det instrumentelle. Begreper oppstår og anvendes ikke i et sosialt tomrom. De representerer en selektiv måte å oppfatte virkeligheten på, definere og analysere problemer og løsninger på. Begreper er følgelig politisk sett sjeldent uskyldige. Samfunnsvitere bør derfor også se på de historiske og politiske forutsetningene og effekter begrepet innovasjon i offentlig sektor kan sies å ha. Dette inkluderer refleksjoner over den selektivitet innovasjonsbegrepet kan ha som vitenskapelig begrep i analyser av offentlig politikk og virksomhet. Hvilke fokus og problemstillinger disponerer innovasjonsbegrepet og – litteraturen for og hvilke kan det fortrenge?

I tillegg til og samtidig med det prosjektet som dette notatet er en del av, fikk det samfunnsvitenskapelige miljøet ved Høgskolen i Molde midler av RFF Midt til et samarbeidsprosjekt med Høgskolen i Sør-Trøndelag og Høgskolen i Nord-Trøndelag om innovasjon i offentlig sektor. Mellom det førstnevnte (dette) prosjektet og vår del av det siste, er det tynne grenser, ja, til dels overlappinger. Vi valgte derfor å gjøre en arbeidsdeling mellom de to. Høgskolens rapport i samarbeidsprosjektet har den første tilnærmingen som utgangspunkt. Den viser hvordan innovasjonslitteratur kan brukes til å analysere og følge opp omstilling i offentlig sektor (Rønhovde 2012). Empirisk dreier det seg om et konkret pilotprosjekt i tilknytning til samhandlingsreformen i fem kommuner på Nord-Møre. Denne delen av det herværende prosjekt som ut fra prosjektskissen skulle ta for seg dette konkrete prosjektet, er behandlet der.

Dermed kan vi i dette notatet i all hovedsak, men ikke bare, konsentrere oss om den andre tilnærmingen. I så måte kan denne rapporten sies å ta opp kritiske refleksjoner rundt innovasjonsbegrepet anvendt på offentlig sektor.

En kan tenke seg innovasjonsbegrepet anvendt på offentlig sektor på to måter. I tillegg til innovasjon i offentlig sektor selv, har en offentlige tiltak for å stimulere til innovasjon i privat sektor, innovasjonspolitik (Teigen 2007). Her er det en sammenheng. Utvikling av en innovasjonspolitik kan selv sies å være en innovasjon i offentlig sektor. Vi skal siden også vise at hensynet til innovasjonsevne i økonomien slår inn på svært mange politikkområder, til og med

i velferdspolitikken, alt etter som økonomiske innovasjonshensyn synes å ha fått en hegemonisk politisk posisjon. De er sentrale premisser for innovasjon i offentlig virksomhet. Vi skal, med disse sammenhengene i mente, mest konsentrere oss om innovasjon i offentlig sektor.

Politikkbegrepet er hyppig brukt i rapporten. Koblingen mellom offentlig politikk og offentlig sektor i rapportens tittel er ganske ordinær og åpenbar for de fleste. Offentlig virksomhet er karakterisert ved, gjenstand for og resultat av politikk og politiske prosesser – av konflikter, strategier, interessehevding, forhandlinger, kompromisser, prioriteringer, maktforhold etc. Innovasjoner i offentlig sektor vil følgelig være politiske og potensielt politisk kontroversielle. I notatet utvider vi politikkbegrepet til i prinsippet å gjelde alle sosiale, samfunnsmessige forhold. Privat virksomhet er også preget av politiske prosesser, av latente eller manifeste interessemotsetninger, konflikter, makt etc., slik vi for eksempel har det i begrepet fagforeningspolitikk. I vår forstand er også innovasjoner i næringslivet politiske. Forholdet mellom politikk i denne utvidete betydningen og innovasjon er et bærende element i rapporten.

Innovasjonsbegrepets anvendelse på analyser av økonomisk utvikling og vekst, er uløselig knyttet til Joseph Schumpeters forfatterskap. Han regnes som innovasjonsteoriens far, og det er hans og hans etterfølgeres innovasjonsbegrep vi anvender som referansepunkt i dette notatet. Kap. 2 gir en kort presentasjon av Schumpeters innovasjonsteori og -begrep. I kap. 3 går vi inn på akademiske arven etter ham – neo-schumpeterianismen. Innsikter fra denne forskningstradisjonen må antas å ha relevans for innovasjon offentlig sektor – bl.a. det den sier om betingelsene for læring. Kap. 4 tar for seg det politisk-økonomiske "motstykket" til neo-schumpeterianismen, den økte vektleggingen på fleksibilitet, omstilling, nyskaping - altså innovasjon - fra om lag 1980 av og hvordan slike hensyn slår bredt inn i de fleste politikkområder. Her introduseres begrepet den schumpeterianske arbeidslinjestaten. Kapitlet prøver å sannsynliggjøre at det er en sammenheng mellom innovasjonspress i næringslivet og et press henimot spesifikke omstillinger (innovasjoner) i offentlig sektor.

Kap. 6 går nærmere inn på innovasjonsbegrepets anvendelse på offentlig sektor i samfunnsvitenskapelig litteratur og drøfter bl.a. problemet med å overføre et begrep som er

utviklet på bakgrunn av en kommersiell logikk til det offentlige. Et sentralt punkt her at kriteriet for hva som er innovasjon. Det schumpeterianske kriteriet, suksessfull kommersialisering, er lite relevant for offentlig tjenesteyting. Kriterier må være knyttet til de politiske målene for tjenestene, og blir følgelig politisk relative. I kap. 6 presenteres kvantitative og kvalitative data på omfanget av bruk av innovasjonsbegrepet i norsk sammenheng, herunder og spesielt innovasjon i offentlig sektor. Så, i kap. 9, problematiserer vi begrensningene i mulighetene for å gjøre kostnadseffektiverende innovasjoner i offentlig sektor på bakgrunn av at offentlig virksomhet i all hovedsak består av personlig tjenesteyting.

2. Innovasjonsbegrepet i en historisk og teoretisk kontekst

Etablering av innovasjonsbegrepet i en akademisk kontekst er uløselig knyttet til Joseph Schumpeter (1883 - 1950) og hans forfatterskap. Han ble gjennom sin økonomiutdannelse i Wien preget av det nyklassiske økonomiske paradigme (marginalismen). Dette var en av tre inspirasjonskilder for Schumpeter. De to andre er Karl Marx og den tyske historiske skolen.

Schumpeter så tidlig at den økonomitradisjonen han var utdannet innenfor, nyklassisismen, med sine statistiske likevektsmodeller var ute av stand til å forklare økonomisk utvikling og vekst. I arbeidet med en teori om økonomisk utvikling, lener Schumpeter seg på Karl Marx. Det er to sammenhengende elementer hos Marx som er avgjørende her. Det ene er hans påpekning av kapitalismens dynamiske karakter. Det andre er at vektleggingen av at kapitalistisk utvikling og dynamikk er drevet av teknologisk konkurranse mellom bedrifter (Fagerberg 2003; 2005; Milonakis og Fine 2009; Elliot 1983). Marx bruker ikke selv begrepet innovasjon, men innholdsmessig vektlegger han innovasjoner som avgjørende for økonomisk utvikling. Imidlertid, mens Marx konsentrerer seg om forbedret maskineri, (dvs mekanisering), utvider Schumpeter innovasjon til også å gjelde nye produkter, nye innsatsvarer, nye markeder og nye organisasjonsprinsipper. Schumpeter (1983) definerer i tråd med dette innovasjon som

1. Ny vare/ produkt eller produkt av bedre kvalitet.
2. Ny produksjonsmetode.
3. Nytt marked, introduksjon av et nytt produkt i et marked
4. Nye råvarer eller halvfabrikata
5. Ny organisasjonsform

Avgjørende for Schumpeter er at for at en nyhet skal være en innovasjon, må det kommersialiseres – dvs. realiseres på et marked. Derav følger skillet mellom oppfinnelse og innovasjon. Innovasjon (Schumpeter brukte *Neuerung* på tysk) betyr forbedring, nyvinning, forandring til det bedre. Kriteriet for at det er en forbedring, er at det gir konkurransefortrinn i det

kapitalistiske markedet. Følgelig er det schumpeterianske innovasjonsbegrepet intimt knyttet til dynamikken og konkurransen i dette markedet.¹

Den tredje inspirasjonskilde er den tyske historiske skolen. Den betoner det historisk og geografisk spesifikke når det gjelder økonomisk utvikling. De elementer som skaper innovasjon og vekst vil variere over tid og mellom områder (som land). I motsetning til neoklassikernes abstrakte, universaliserende og virkelighetsfjerne modeller, vil Schumpeter med utgangspunkt i den tyske historiske skolen hevde at teoretisering må skje på grunnlag av historisk orienterte casestudier (Fagerberg 2003; 2005).

Det er vanlig å dele Schumpeters forfatterskap på innovasjoner i to – den yngre (Schumpeter 1) og den eldre (Schumpeter 2). Den unge Schumpeter legger vekt på den individuelle entreprenøren og de nyvinninger disse representerer. Det er spesielt gjennom økonomiske kriser at enkeltindivider med spesielle engasjement gis rom for nye løsninger. Kriser er i så måte positive i og med at de disponerer for innovasjoner som gir grunnlag for ny vekst. De politiske anbefalingene er at staten skal la krisen gå sin gang. Ingen offentlig innblanding, takk. Markedet og "de rå" markedsmekanismene er positive i forhold til innovasjoner og økonomisk utvikling.

Den modne Schumpeter (2) må sees i lys erfaringer han fikk etter å ha flyttet til USA tidlig på 1930-tallet. Schumpeter ble her kjent med store konsern med egne forsknings- og utviklingsavdelinger som rutinemessig drev med aktivitet som ledet til innovasjon. Med dette dreide Schumpeter sitt fokus vekk fra enkeltentreprenøren henimot organisasjon, institusjon, system og kollektiv. Videre er det grunn til å merke seg at mens den unge Schumpeter mener kriser disponerer for økonomiske revolusjoner (teknologiske, produktmessige, organisatoriske

¹ Schumpetereksperten Jan Fagerberg knytter innovasjon til implementeringen av en ide, en oppfinnelse: [...] innovation is the first attempt to carry [an invention, idea] out in practice" (Fagerberg 2005 s. 4). Det er mulig at dette direkte sett og strengt tatt er en mer korrekt Schumpeterseksege enn min. Med en slik generell fortolkning må en imidlertid operere med et skille mellom mislykkede og vellykkede innovasjoner – innovasjoner som kommersielt er fiaskoer vs suksessrike innovasjoner., slik at det er de vellykkede innovasjonene som gir konkurransefortrinn og bidrar i den økonomiske utviklingen som Schumpeter er ute etter å forklare. Ellers henger det ikke sammen med Schumpeters forfatterskap. På en eller annen måte må inntjening inn i diskusjonen om innovasjoner i næringslivet. Jeg velger å knytte kommersiell suksess definitorisk direkte til det schumpeterianske innovasjonsbegrepet. De substansielle forskjellene er ikke store på de to tilnærmingene, men i denne sammenheng er det enklere framstillingsmessig å gjøre det på min måte.

mm), vil den eldre Schumpeter legge mer vekt på skrittvis utvikling – *evolusjoner*. Den eldre Schumpeter åpner med dette også opp for at innovasjoner kan organiseres, planlegges, rutineres – og vil igjen disponere for at staten kan bidra til dette – i motsetning til den yngre Schumpeter.

I lys av at dette er et notat om innovasjon i offentlig sektor, skal vi dvele litt med fem forhold.

For det første: En sak er hva Schumpeter henter av ideer fra Marx. Et vel så interessant punkt er hva Schumpeter ikke tar med. For Karl Marx var "innovasjoner" (han bruker altså ikke begrepet selv) innvevd i interessemotsetninger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, mellom arbeid og kapital, til konflikten om merverdirate og fordeling av verdiskapingen mellom lønn og profitt. (Marx 1954). For Marx er med andre ord innovasjoner politiske (i vid forstand av politikk) – de har forutsetninger i og effekter på styrkeforhold mellom ulike interesser. Hos Schumpeter og i store deler av innovasjonslitteraturen etter ham (i neo-schumpetarianismen) er dette prinsipielle elementet borte eller tonet ned². I sitt hovedverk "Capitalism, socialism and democracy" bruker Schumpeter fire kapitler til både å bekjenne sin beundring og kritikk av Marx (Schumpeter 2008). Her avviser han Marx sin arbeidsverditeori og følgelig også Marx disposisjon for å analysere "innovasjoner" som politiske prosesser (se også Benanav 2007). Derimot ser Schumpeter det sosialt ødeleggende potensiale i økonomiske kriser og destruksjon, om de er aldri så kreative (kreativ destruksjon).

Disse tendensene til å neglisjere interesser og konflikter er selvfølgelig interessant når vi siden skal gå inn på bruke av arven etter Schumpeter på innovasjoner i offentlig sektor. Offentlig virksomhet er jo nettopp politisk. Vi kommer tilbake til dette siden.

² Det er nok feil å si at makt, konflikt og interessedimensjoner totalt er fraværende i den neoschumpertarianske tradisjonen. De er eksempelvis med hos Piore og Sabel (1984) og Lazonick (1991, 2005), om vi regner disse med i denne tradisjonen. En rimelig fortolkning av måten dette eventuelt blir brukt på i denne tradisjonen er at motstand, konflikt o.l. representerer potensielle hindre for innovasjon og at det til innovasjonene ikke selv organisk er knyttet makt- og styrkeforhold. For Lazonick er det eksempelvis avgjørende at forholdet mellom ulike nivå i bedriften er slik at det sikrer friest mulig grad av kunnskapsflyt og læring vertikalt i organisasjonen og at slike prosesser ikke blir blokkert av motsetningsforhold.

For det andre: For Schumpeter er kommersialisering og oppnådde konkurransefordeler en betingelse for at noe nytt skal kunne karakteriseres som en innovasjon. Markedet er dommer. Noe tilsvarende kriterium er vanskelig å ha for virksomhet som ikke produserer for et marked – som offentlig virksomhet. Men det er ikke umulig å gjøre en tilpasning, det henger sammen med hvilket perspektiv en har på offentlig politikk og virksomhet.

Schumpeter var også en politisk tenker. I en mye brukt lærebok i politisk teori av statsviteren David Held (1987), behandles Schumpeter sammen med Max Weber i kapitlet "Competitive Elitism". Med henvisning til Schumpeter (2008), skriver Held: "Schumpeter conceived the behavior of politicians as analogous to the activities of entrepreneurs competing for customers. The reins of government properly belong to those who command "the market"" (s. 174). Med dette perspektivet på offentlig politikk, lar sannsynligvis det schumpeterianske innovasjonsbegrepet seg anvende også på stat og kommuner. Dette vil også gjelde New Public Management-perspektiv (NPM), der bl.a. publikum oppfattes som kunder i et offentlig "marked".

For det tredje – I henhold til Schumpeter må innovasjoner settes inn i en historisk sammenheng. Med dette utgangspunktet kan en vanskelig tenke seg å nå allmenne, universelle teorier på og anvisninger for innovasjoner i offentlig sektor.

For det fjerde: I analyser av innovasjoner i offentlig sektor kan en enten lene seg til den yngre eller den eldre Schumpeter – eller til en kombinasjon av dem. Er det enkeltindivider (entreprenører som enkeltpolitikere eller enkeltansatte) som er avgjørende for innovasjoner i offentlig sektor, eller er det mer systemiske, organisatoriske eller institusjonelle forhold som betyr noe? Eller er det et samspill mellom enkeltindivider og strukturelle forhold?

Vi kan også legge til et femte punkt vedrørende begrepsbruk og skillet mellom betegnelse og begrep. Det kan sies at Schumpeter introduserte innovasjonsbegrepet i den økonomiske litteraturen. Dette betyr ikke at ikke andre har behandlet nyskapingens betydning i økonomien tidligere, men uten å bruke begrepet – som tilfellet Marx eller Alfred Marshall. På den andre siden må det også åpnes opp for at betegnelsen innovasjon er brukt (og brukes), men med et

annet meningsinnhold enn det schumpeterianske. Dette er viktig når temaet er den senere historien og vår samtid. Med andre ord: For det første eksisterer det innovasjoner og analyser av innovasjoner, men der betegnelsen (ordet) innovasjon ikke blir brukt. For det andre er det slik at innovasjonsbetegnelsen ikke alltid brukes med et innhold som er i overensstemmelse med Schumpeters definisjon.

3. Arven etter Schumpeter – Neo-Schumpeterianisme

Arven etter Schumpeter kan deles i to retninger, alt etter om en tar utgangspunkt i hans tidlige eller sene forfatterskap (Berge 2012). Refererer en først og fremst til Schumpeterer I, vil en vektlegge den enkelte entreprenør og hans eller hennes personlige egenskaper og funksjon. Denne tradisjonen vil disponere for å forfekte en offentlig politikk som i minst mulig grad legger hindringer for enkeltindividets muligheter for utfoldelse og realisering av ideer. Følgelig anfektes det en reduksjon i offentlig inngripen i og regulering av marked og økonomi. Argumentasjonen her vil lett kunne bygge opp om en neo-liberalistisk politikk. Et kjent norsk eksempel på denne posisjonen er den norske landbruksøkonomen Normann Aanesland og hans hyppige oppfordringer til å slippe bonden og hans entreprenørskap fri fra landbrukspolitikken og "statlig tvangstrøye" (se f.eks. Aanesland 2003, 2005).

Lener en seg på den eldre Schumpeter (II) vil en rette fokus mot strukturelle og overindividuelle forklaringer på innovativ aktivitet. Denne formen for neo-schumpeterianisme kan en igjen dele i to. For det første teorier og analyser som tar for seg intraorganisatoriske forhold og som spør seg hva som kjennetegner organisasjoner med stor endrings- og nyskapingsevne, for eksempel firma. For det andre har en teorier og analyser som fokuserer på interorganisatoriske forhold – og prøver å få fram om ulike karaktertrekk ved relasjonene mellom organisasjoner, som mellom bedrifter, mellom bedrifter og myndigheter og mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner kan forklare ulike evner til innovasjon i ulike geografiske områder (som land og regioner) og/eller bransjer.

Sentralt i innovasjonslitteraturen etter Schumpeter står forfatterparet Richard Nelson og Sydney Winter og boka deres "An evolutionary theory of economic change" (Nelson og Winter 1982; her sitert etter Fagerberg 2005). De knytter an til sentrale klassikere innen for organisasjonsteorien: Herbert Simon, James March og Richard Cyert (Cyert og March 1963; March, Simon, og Guetzkow 1958) og deres fokus på bundet rasjonalitet, prosedyrer og rutiner for å forklare nyskaping i enkeltbedrifter. De har altså et intraorganisatorisk perspektiv. Basert på Cyert og March (1963) sin hierarkisering av rutiner, der rutiner på et høyere nivå hevdes å legge føringer for endringer av rutiner på et lavere nivå, innfører Nelson og Winter begrepet rutineledete

rutineendringsprosesser. Altså rutiner for å endre rutiner. Når det som *er*, allerede eksisterende forhold, på denne måten forklarer endringer (av disse forholdene), innebærer det sterkere fokus på skrittvis endringer og på et evolusjonært perspektiv på innovasjoner og endringer, jf, tittelen på boka – "an evolutionary theory [...]". Herav begrepet evolusjonær økonomi (Fagerberg 2003). Men med dette introduseres også et mer eksplisitt institusjonelt perspektiv på innovasjon og innovasjonsevnen enn det en finner i original Schumpeter (II).

Med et institusjonelt perspektiv vil *vi* i det videre *generelt* mene fokus på relativt stabile formelle og uformelle regler, rutiner, praksiser, holdninger, tatt-forgitt-heter, normer, kulturer etc som forklaringsfaktorer. Det er altså ikke egenskaper ved enkeltindivid som er avgjørende, men karaktertrekk ved sosiale relasjoner – i tilfellet Nelson og Winter ovenfor – i organisasjoner (bedrifter).

Institusjonelle forhold karakteriserer ikke bare relasjoner i organisasjoner, men også relasjoner mellom organisasjoner. På slutten av 1980-tallet og 1990-tallet begynte en å utvide det institusjonelle perspektivet på nyskaping og økonomiske utvikling til en interorganisatorisk ramme og med et territorielt fokus, nasjoner og regioner. Teorier om nasjonale og regionale innovasjonssystemer er to varianter på dette. Triple Helix og nasjonale og regionale klyngestudier kan sies å være andre. Parallelt får vi en revitalisering av Alfred Marshalls begrep om industrielle distrikt, som spesielt økonomiske geografer har knyttet an til.³

Symptomatisk nok er nettopp Richard Nelson, pioneren innen evolusjonær økonomisk teori med bedrifter som analyseenhet, også en pioner innen teorier om nasjonale innovasjonssystemer (Nelson 1993). Siden dette er et notat om innovasjon i offentlig sektor, kan det være grunn til å peke på at disse teoriene betoner offentlige myndigheter og tjenester sin rolle i økonomisk utvikling, da særlig teorier om innovasjonssystem og Triple Helix.

Forholdet mellom den unge og den eldre Schumpeter – kan gjerne sees i lys av et klassisk spenningsforhold i samfunnsvitenskapene – det mellom struktur og aktør. Skal enkeltindivider/

³ For oversikter over disse teoriretningene, se Nilsson og Uhlin (2002) og Bukve og Gammelsæter (2004)

aktørens handlinger forklares ut fra samfunnsmessige strukturelle forhold eller er det aktørens og (summen av) enkeltindividers handlinger som forklarer samfunnsmessig struktur (Gilje og Grimen 1995; Aakvaag 2008)? Med vektlegging av entreprenørens rolle hos den unge Schumpeter betones aktøren, mens den eldre Schumpeter og neo-schumpetarianerne som tar utgangspunkt i denne versjonen, fokuserer på strukturelle forklaringsfaktorer.

Store deler av moderne samfunnsvitenskap fokuserer både på aktør og struktur og forsøker å finne forklaringsfaktorer i et vekselspill mellom dem. Dette har også slått inn i forskning på entreprenører og entreprenørskap. Her vektlegges ikke bare entreprenøren og enkeltindividets individuelle egenskaper, men også de samfunnsmessige, strukturelle betingelsene for at potensielle entreprenører skal bli skapt og stimulert og få spillerom, muligheter, kunnskap, finansiering og annen støtte som er nødvendig for at entreprenøren skal lykkes. For å betone det kollektive ved nyetableringer o.l., brukes ofte betegnelsen entreprenørskap framfor entreprenør (se f.eks. Spilling og Jordfald 1998).

4. Noen sentrale elementer innen næringlivsrelatert innovasjonsforskning

Vi skal i det følgende trekke fram noen sentrale elementer i innovasjonslitteraturen, og som kan være relevante for innovasjoner i offentlig sektor. Det dreier seg om kunnskap, læring i og mellom organisasjoner, tillitt, stabilitet versus endring og forholdet mellom konkurranse og samarbeid.

I moderne samfunn er arbeid og kunnskap spesialisert, i organisasjoner og mellom organisasjoner. Et vilkår for å bli en innovativ organisasjon er følgelig, i et intraorganisatorisk perspektiv, at en har rutiner og kulturer for å trekke veksler på de forskjellige kunnskaper som utvikles i ulike deler og ledd av organisasjon. Eksempelvis foreskriver Nonaka (1994 jf; Rønhovde 2012) at det i organisasjoner, tross spesialisering, bør være en viss overlapping av kunnskaper og arbeid. I tråd med dette trekker store deler av litteraturen på organisasjonslæring fram viktigheten av sosial samhandling, delte kognitive skjema og forståelseshorisonter (Lam 2000, 2005; Argyris og Schön 1978; Nonaka 1994; Rønhovde 2012). Denne oppfatningen henger igjen sammen med en betoning av taus og erfaringsbasert kunnskap. Sosial interaksjon skaper et (minste) felles multiplum – en plattform – for kommunikasjon, kunnskapsutvikling, kunnskapsspredning og læring i organisasjoner. Generelt betinger kunnskapsgenerering og kunnskapsspredning former for samordning, koordinering og samarbeid. Fragmentering vil i et slikt perspektiv være et onde.

Læring i organisasjoner betinger imidlertid også evne til å lære fra omgivelsene – av andre organisasjoner. En organisasjons evne til å lære må antas å henge sammen med karaktertrekk ved organisasjonen selv – for eksempel kognitive forutsetninger eller en kulturelt betinget vilje til å ta til seg ekstern kunnskap. Men evnen vil også være betinget av egenskaper ved omgivelsene og de organisasjonene en skal lære av, eller rettere sagt samspillet – relasjonene – til andre organisasjoner og kunnskapsbærere. Dette leder oss inn i det interorganisatoriske perspektivet, at bedrifters lærings- og dermed innovasjonsevne er avhengig av miljøet av organisasjoner rundt og egenskaper ved dette. Det være seg andre bedrifter, leverandører, kunder, konkurrenter og

offentlige organisasjoner som utdannings- og forskningsorganisasjoner. Flere "tilgrensende" vitenskapelige posisjoner har fokus på slike forhold, typisk med spesifikke *territorielle analyseenheter*, land og regioner, som teorier om regionale og nasjonale innovasjonssystem (Lundvall 1992; Freeman 1987; Isaksen 2000; Nelson 1993; Braczyk, Cooke, og Heidenreich 1998; Nilsson og Uhlin 2002), Triple Helix (Leydesdorff 2000; Etkowitz og Leydesdorff 2000), nasjonale og regionale klynger (Porter 1990, 1998) og industrielle distrikt. I større eller mindre grad er de alle opptatt av betingelser for kunnskapsutvikling og læring i næringsmiljø og mellom næringsmiljø og offentlig institusjoner.

Som intraorganisatoriske teorier på læring, kunnskapsutvikling og innovasjoner har også disse interorganisatoriske perspektivene fokus på sosial interaksjon og samhandling. Sentralt i analyser er kartlegging av formelle og uformelle møtesteder, arenaer og nettverk for informasjons- og kunnskapsutveksling – mellom bedrifter, bedrifter og FoU-organisasjoner og myndigheter. Symptomatisk i så måte er begrepet "local buzz" (Bathelt, Malmberg, og Maskell 2004; Bathelt og Turi 2011). Dette er nettopp et begrep som betegner den informasjons- og kunnskapsutveksling som skjer gjennom sosial interaksjon og "mingling". "Local buzz" disponerer igjen for et fokus på geografisk, fysisk nærhet som en positiv faktor for kunnskapsoverføring, spesielt når det gjelder erfaringsbasert og taus kunnskap.⁴

En annen tilgrenset og sentral faktor, er betoningen av tillit som en sentral forutsetning for kunnskapsflyt og samarbeid, både i organisasjoner og mellom organisasjoner (Nonaka 1994; Nonaka, Toyama, og Konno 2001; Powell og Grodal 2005; Asheim og Gertler 2005; Rønhovde 2012; jf. særlig Granovetter 1985). Grad av tillit kan også sies å inngå som en del av *institusjonelle* faktorer – regler, rutiner, normer, holdninger, tatt for githeter, (nærings-)kulturer, kognisjoner etc – som preger organisasjoner eller forholdet mellom organisasjoner og som blant

⁴ Motsatsen til (local) buzz, er (global) pipelines. Bathelt, Malmberg og Maskell (2004) og Bathelt og Turi (2011) argumenterer for at det er mulig med buzz over store geografiske avstander, bl.a. på bakgrunn av informasjonsteknologi og internett. Det kan diskuteres hvor overbevisende og godt belagt argumentasjonen deres er, og det ligger nok implisitt i artiklene at mulighetene for buzz i global målestokk er begrenset og at reiser og internett ikke fullt ut kan kompensere for fysisk nærhet. En parallell til local buzz / global pipelines er de to idealtypiske modellene for læring og innovasjon: Doing, using and Interacting (DUI-mode) og Science, Technology and Innovation (STI-mode)(Lundvall 2005; Jensen et al. 2007)

annet avgjørende virker inn på informasjons- og kunnskapsdeling og samarbeid. Hva er for eksempel holdningen og normene for innovativt samarbeid i organisasjoner og mellom organisasjoner? Er det vanntette skott mellom ulike deler av en organisasjon eller mellom organisasjoner? Er organisasjoner preget av ulike (sub-)kulturer som ikke "kommuniserer" med hverandre?

Det ligger en dobbelthet i den institusjonalismen som kan sies å prege neo-schumpeterianismen. På den ene siden representerer institusjoner en stabilitet som sikrer reproduksjon av et samfunn. Denne stabiliteten ansees også å være en forutsetning for endring og innovasjoner. Den sikrer nødvendig(e) informasjonsutveksling, (felles) kognitive referanserammer (kunnskap), regler, vaner, rutiner og metarutiner etc.⁵ Dette er svært nærliggende å anse som forutsetninger for skrittvis (inkrementelle) innovasjoner, men også radikale innovasjoner vil være preget av institusjonelle forhold. Uten institusjoner hadde organisasjon og samfunn vært preget av kaos ute av stand til adekvate sosiale og tekniske endringer. Påtvungne store endringer og oppløsning av institusjonelle forhold vil i dette perspektivet kunne utgjøre en fare for innovasjonsevnen (Nielsen 1991).

På den annen side er institusjonelle forhold definert ved varighet og treghet. Det kan være vanskelig å endre slike forhold i takt med de behov som settes av radikale teknologiske endringer eller behov for radikale teknologiske innovasjoner. Det kan bli et misforhold mellom teknologi og institusjonelle forhold. Bedrifter og samfunn kan havne i det som kalles "lock in" – låst inne i gamle institusjonelle rammer, ute av stand til å gjøre eller dra nytte av nye teknologiske innovasjoner og ny kunnskap.

Konkurransen i det kapitalistiske markedet er sentralt både hos Marx og Schumpeter. For sistnevnte er som nevnt realisering av noe nytt i markedet en avgjørende forutsetning for at dette nye faller inn under innovasjonsbegrepet. Markedskonkurranse kan sies å ligge som en premiss i den neo-schumpeterianske litteraturen, men slik vi leser den – ofte bare stilltiende og implisitt. I relativt liten grad berører denne litteraturen hvordan kapitalistisk konkurranse fungerer konkret i

⁵ Jf omtalen av Nelson og Winter ovenfor

forhold til innovasjoner og omstillinger. Mest eksplisitt tematiseres dette i Porters klyngeanalyser (Porter 1990, 1998; om norske forhold, se Reve, Lensberg, og Grønhaug 1992; Reve og Jakobsen 2001). Begrepet "krevende kunder" hos Porter tar for seg hvordan krav i markedet og konkurranse skaper et *innovasjonspress* hos leverandørene. Eksistensen av krevende kunder og derpå følgende press til innovasjon, er en sentral faktor for å forklare konkurransemessige fortrinn i regioner og land. Men dette åpner opp for en markedsforståelse som er mye mer og annerledes enn det abstrakte markedet en finner i den rådende, neo-klassiske skoleøkonomien. Markeder er samfunnsmessige fenomen med sosiale og institusjonelle karaktertrekk som varierer og som må analyseres konkret.

Et eksempel fra framveksten av det som nok er den mest komplette næringsklyngen i Norge – den maritime klyngen på Nord-Vestlandet - kan illustrere poenget. Den enorme konkurransekraften denne klyngen opparbeidet seg henger intimt sammen med konkrete og historisk betingete markedsforhold i regionen (Berge 2006; Bjarnar og Berge 2006; Andersen 2001; Wicken 1994). Konkurransekraften i den maritime industrien utviklet seg gjennom de teknologiske revolusjonene i havfiskeflåten i 1960-, -70- og -80-årene. Kundene var svært kravstore skipperrederier som gjennom sine bestillinger befordret omfattende produktinnovasjoner. De var små, eid av tidligere eller nåværende skippere eller baser, med konkrete erfaringsbaserte kunnskaper fra fiske. Rederne hadde innovativ bestillerkompetanse. Sammenlignet med andre land, tilfalt store deler av fortjenesten fra fisket fiskerne selv, slik at skipperrederiene hadde økonomi til omfattende, nyskapende investeringer – altså til å realisere nyskapende ideer i et marked. Disse forholdene var igjen beskyttet gjennom politisk innflytelse og av offentlig regulering (deltakerlovgivningen og råfisklov) (Berge 2001). Markedets innovative kraft er altså historisk, institusjonelt og politisk betinget.

Den kapitalistiske konkurransen står i et motsetningsforhold til samarbeid, kunnskapsdeling og informasjonsflyt. Det er jo nærliggende å tenke seg at det å dele sine kunnskaper og erfaringer med konkurrentene vil svekke egne fortrinn i konkurransen. Imidlertid – i en vellykket klynge mener en å finne den paradoksale situasjonen at bedriftene både konkurrerer og samarbeider (Porter 1998), slik tilfellet hevdes å være i den nevnte maritime klyngen på Nord-Vestlandet

(Berge 2006; Andersen 2001). Konkurransmessige vurdering vil imidlertid virke inn på hva en informerer om og hvilke informasjon og kunnskap en deler (jf. f eks. Berge 2001). Dette er betraktninger som er interessante i forhold til innovasjon i offentlig sektor – all den tid reformer i offentlig sektor de siste tiårene synes å ha gått i retning av sterkere konkurranse og markedstenkning – konkurranseutsetting og interne kvasimarked (Torsteinsen 2006, 2012; Berge og Gammelsæter 2004).

I den forbindelse er det på sin plass også å peke på at et nødvendig rasjonale bak markedsdrevet innovasjon i den kapitalistiske økonomien er profitt, overskudd og reinvestering for nye overskudd og så videre. "Akkumuler, akkumuler! Det er Moses og profetene" (Marx 1954 s. 558). Oppfinnelser som ikke (kan) forrentes profitabelt i økonomien realiseres ikke eller forsvinner. Det forholder eller bør forholde seg annerledes i offentlig virksomhet. Mange vil mene at det bør forholde seg annerledes i samfunnet ellers også.

5. Neo-schumpeterianisme og politisk økonomiske endringer – den schumpetarianske arbeidslinjestaten.

Innovasjonsbegrepets popularitet i dag henger nok historisk sammen med store politisk-økonomiske endringer fra 1970tallet av. Med den franske reguleringskolens terminologi snakker en om en overgang fra fordisme til post-fordisme (Lipietz 1992; Boyer 1990; Amin 1994; Lipietz 1994; Jessop 1994; Jessop og Sum 2006). Ved hjelp av disse begrepene forsøker en å favne historiske betingete sammenhenger mellom økonomi, teknologi, sosial organisering og regulering (herunder statlig).

Fordismebegrepet omfatter ikke bare en spesifikk måte å organisere produksjonen på, store fabrikkenheter, samlebånd, mekanisering, arbeidet som vedheng til maskinen, dekkvalifisert eller semikvalifisert arbeidskraft etc. Det omfatter også reguleringer som sikrer en realisering av de produktinnovasjoner fordismen skapte (ikke minst varige konsumvarer, som biler, radio, fjernsyn, kjøleskap etc) og den veldige stigningen i varemengde i markedet som fulgte den kolossale produktivitetsveksten. Stikkord her er *etterspørsel* og massekonsum, sikret gjennom et kompromiss mellom arbeid og kapital som via lønnsdannelsen, ofte ved aktiv statlig deltakelse, innebar at arbeiderne fikk en rimelig andel av produktivitetsøkning. Dette går også på den sosiale lønnen, dvs. velferdsstatlige ordninger som trygd og pensjon og som opprettholdt etterspørselsevne fra arbeidstakere som på permanent eller midlertidig basis falt utenfor arbeidsmarkedet. Den statlige politikken var *etterspørselsorientert*. Bob Jessop kaller staten under fordismen for the Keynesian Welfare National State (KNWS) (Jessop 2002, 2008; Jessop og Sum 2006).

En av krisefaktorene i fordismen var at de store produksjonsenheterne viste seg for tunge og trege i forhold til behovene for omstilling til endrede og mer dynamiske markedsbetingelser. Dette bidrar til å forklare overgangen til postfordisme. Arbeidsprosess og sosial organisering av produksjonen er i post-fordismen karakterisert ved en større grad av fleksibilitet; fleksible maskiner (teknologi) og fleksibel arbeidsstyrke (Jessop 1994). Dette innebærer økt vektlegging av evne til kontinuerlig endring, fornying og omstilling, ikke den permanente revolusjon (Trotskij

1969), men *den permanente innovasjon* som hos den eldre Schumpeter. Faglig og retorisk disponerer dette følgelig for neo-schumpeterianisme.

Vi finner henvisningen til dette i Jessops begrep på staten under postfordismen: the schumpeterian workfare post-national regime – SWPR (Jessop 2002, 2008; Jessop og Sum 2006). Regimet er schumpeteriansk i den forstand at det nettopp forsøker å fremme den permanente innovasjon og evne til fleksibilitet. Fokus rettes med dette mot en økonomis strukturelle konkurranseevne i en stadig mer globalisert og dynamisk økonomi. Dette representerer en endring fra etterspørselsfokuset i den keynesianske politikken til en orientering henimot *tilbudssiden*. Workfare (arbeid for trygd) refererer til sosialpolitikken underordning under behovene i den økonomiske politikken. Vi har åpenbare elementer av dette i den norske arbeidslinja. Vi vil på bakgrunn av dette i det følgende bruke benevnelsen den schumpeterianske arbeidslinjestaten.

Et sentralt hensyn her er at velferdsordningen ikke skal hemme arbeidskraftens mobilitet. Dette er konsistent med det schumpeterianske tilbudssidefokuset og er et ledd i en politikk for å skape større fleksibilitet i økonomien. "Post-national" henviser til den økte betydningen av reguleringer og politikk utformet på overnasjonalt nivå, men også til delegeringen av myndighet fra nasjonalstatlig nivå til subnasjonalt, regionalt nivå. Gjennom å erstatte stat med regime, forsøker Jessop å fange opp den angivelig økte betydningen av ikke statlige aktører og mekanismer i reguleringen av økonomien – som NGOs (Non Governmental Organisations), såkalte partnerskap og offentlig-privat samarbeid (OPS). Sammen med det post-nasjonale har dette ført til det Jessop kaller uthulingen av nasjonalstaten.

Ut fra teorien (eller snarere idealtypen) om fleksibel spesialisering, synes det å være en tendens til å idealisere fleksibilitet. Fleksibilitet kobles her sammen med håndverkslignende, mindre standardiserte produksjonsmetoder, økt bruk av de ansattes kompetanse og involvering, mer meningsfullt arbeid etc (Piore og Sabel 1984; Sabel 1994). Men moderne fleksibilitet kan også ha andre ansikter. Det dreier som om tendenser til forvitring av velferdsstaten, nye sosiale og økonomiske skiller mellom ulike kategorier arbeidstakere, jobbusikkerhet og oppsigelser

(numerisk fleksibilitet), dekkvalifisering, mindre meningsfullt arbeid, rotløshet (Jessop og Sum 2006; Jessop 2008; Sennett 2001; Wood 1995; Olberg 1995).

Sett i denne historiske konteksten, framstår innovasjonsbegrepet som klart *politisk*. Dets nærmest hegemoniske posisjon i sentrale økonomiske og næringspolitiske diskurser virker selektivt på ulike sosioøkonomiske interesser og mulighetsbetingelsene for deres respektive politiske strategier. Selv om neo-liberalisme og neo-schumpeterianisme kan sies å ha ulike ontologiske forutsetninger (Berge 2012), *kan* de under gitte betingelser og i politiske sammenhenger brukes til å legitimere samsvarende politikker. Dette gjelder også i velferdspolitikken, bl.a. når det gjelder politikk som sikter mot at "arbeidsmarkedet" i større grad skal fungere uten å være hindret av sosialhjelpssatser, trygdeordninger og offentlige lover. Det skal alltid svare seg å jobbe. Dette kan sees på som angrep på arbeidstakeres rettigheter.

6. Innovasjon i offentlig sektor – litt (norsk) begrepshistorie.

En britisk studie fastslår at innovasjonsbegrepet fikk gjennomslag i utformingen og studier av velferdspolitikken om lag ved midten av 1980-tallet (Osborne 1998). Studien knytter dette til to trender. For det første en betoning av behov for økt kostnadseffektivitet (å produsere tjenester med mindre bruk av ressurser, efficiency). Dette sees i lys av en angivelig vekst i behovet for slike tjenester kombinert med begrensede muligheter for å finansiere denne veksten. For det andre kommer en ny form for vektlegging av formåls effektivitet (at tiltakene leder til de målene som er satt for dem, effectiveness). Dette siste begrunnes med en økt betoning av at offentlige tjenester skal møte individuelle preferanser. Innbyggere forholder seg i stigende grad til det offentlige som konsumenter, kunder. Sammenlignet med den nærere etterkrigstidas vektlegging av universelle, standardiserte ordninger, har dette medført behov for større grad av fleksibilitet og omstillingsevne i tjenesteytingen. Osborne (1998) ser dette også i sammenheng med innflytelsen til managerialisme og NPM i offentlig sektor. Osborne trekker altså fram historiske, samfunnsmessige og politiske betingelser for anvendelsen av innovasjonsbegrepet på offentlig sektor.

Det kan synes som om en i Norge er noe senere ute, i alle fall når det gjelder bruken av selve innovasjonsbegrepet (se nedenfor).

Det er imidlertid viktig å understreke at omstillinger, endringer, ny teknologi etc i offentlig sektor har vært et sentralt tema i politikktutforming og i samfunnsvitenskapen i årtier. I forskning og faglitteratur, gjelder dette spesielt den delen av statsvitenskapen som har et organisasjonsteoretisk inntak. Saken er bare den at en ikke har anvendt innovasjonsbegrepet på dette i noe særlig grad.

Det er da nærmest ironisk at den organisasjonsteoretisk informerte statsvitenskapen og neo-schumpeterianismen har felles (organisasjonsteoretiske) klassikere i March, Simon, og Guetzkow (1958) og Cyert og March (1963). Men også disse verkene tar utgangspunkt i næringsorganisasjoner. Begge to synes å operere med et relativt generelt innovasjonsbegrep. Cyert og March (1963 s. 278) definerer innovasjon rett og slett som "a new solution to a problem

that currently faces the organization". Når innovasjonsbegrepet dukker opp i norsk statsvitenskap sent på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet synes det å basere seg på den samme generelle innovasjonsbegrepet. Tom Christensen analyserer "variasjoner i innovasjonsadferd på individ i norske departementer", med vekt på initiativfasen (Christensen 1989 s. 166). Harald Baldersheim setter søkelys på vilkår for innovasjon og lederskap i norske kommuner og definerer innovasjon som nyskaping – "å prøve ut nye vegar å gå" (Baldersheim 1993 s. 11). Vi må her kunne snakke om et apolitisk innovasjonsbegrep.

Når en nestor i norsk statsvitenskap, Johan P. Olsen, tar for seg innovasjonsbegrepet på midten av forrige tiår, skjer dette på en mye mer problematiserende og nyansert måte (Olsen 2004). Med utgangspunkt i den økte politiske vektleggingen av samfunnets (inkludert selvstyre, økonomiens) innovasjonsevne, har han et særlig fokus på offentlig innovasjonspolitik og offentlige reformer. Om innovasjonsbegrepet skriver han:

"En definisjon som kun forutsetter at innovasjon medfører å gjøre ting på nye måter, med *forbedrede* prestasjoner som resultat, vil trolig overse viktige forhold og mekanismer som påvirker variasjoner i innovasjon. En slik definisjon vil trolig bidra til at endringer i det institusjonelle rammeverket rundt innovasjonsprosesser blir sett på som "nødvendige" tilpasninger, og til en vurdering av motstand mot innovasjon og omstilling kan være forsvar av andre legitime verdier enn økonomisk-kommersiell gevinst" (s. 5f).

Olsen viser til at innovasjoner har et maktspekt og at innovasjonspolitik er innvevd i "mulige dilemmaer og konflikter". Han betoner behovet for demokratiske innovasjoner, "en innovasjonspolitik som kan bidra til å styrke og videreutvikle det norske demokratiet" (s 7 og 8). Dette henger igjen sammen med Olsens vektlegging av et behov for å gi innovasjoner en normativ forankring.

Et vel så interessant begrepsmessig utgangspunkt for å gjøre politiske analyser av innovasjoner, representerer Knut Dahl Jacobsen, pioneren innen den organisasjonsteoretisk informerte statsvitenskapen i Norge. Han brukte ikke innovasjonsbegrepet, men hans dr. gradsarbeid (Jacobsen 1978) dreier seg likevel nettopp om innovasjoner – innovasjoner i norsk landbruksforvaltning i siste halvdel av 1800-tallet, som igjen beredte grunnen for omfattende

forbedringer og økt innovasjonskapasitet i norsk landbruksnæring. Jacobsen demonstrerer hvordan organisasjonsteoretiske klassikerne, som tidligere nevnte Simon og March - kan utnyttes på en politiserende analytisk måte. Selekerende, institusjonelle fenomen – som rutiner, prosedyrer og holdninger – er potensielt også politisk selektive fordi det fremhever noen og noens hensyn framfor andre(s). Dette ser en bl.a. i et sentralt begrep i avhandlingen som problemstruktur. Det "består av de ansattes sosiale identifikasjoner, verdioppfatninger og situasjonsoppfatninger" (s.5). Sammen med andre begreper (som transaksjonsstruktur og organisasjonsstruktur) foranlediger dette spørsmål som "Hvem skal ha innflytelse, hvem skal ha krav på at deres referansesystemer skal legges til grunn når en skal bedømme om forvaltningens avgjørelser er i samsvar med målsettingen? Hvilke interesser og verdier skal forvaltningen være orientert mot? Hvem skal eie tjenestemennenes lojaliteter?" (s.7) Med slike utgangspunkt analyserer Jacobsen "innovasjoner" i landbrukspolitikken og landbruksnæringen som *politiske* fenomen.

Et sentralt hensyn bak innovasjoner i offentlig sektor, er hensynet til effektivitet. Om effektivitet skriver Jacobsen generelt: "Man kan ikke ta standpunkt til effektivitetsspørsmål uten å ta standpunkt til hvilke problemer forvaltningen skal løse, dvs. hvilke verdier forvaltningen skal ta sikte på å realisere" (s. 187). Med andre ord: spørsmål om forvaltningsmessige endringer er positive ("innovasjoner") er verdimeslige og politiske.

Går en så til den dedikerte samfunnsvitenskapelige innovasjonsforskningen, vender en i stor grad tilbake til det generelle innovasjonsbegrepet: innovasjon som noe nytt.

I 2004 – 2006 kom en rekke rapporter ut det internasjonale forskningsprosjektet "Innovation in the Public sector" (Publin), finansiert av EU's 5. rammeprogram (Halvorsen et al. 2005; Røste 2005; Koch og Hauknes 2005; Koch et al. 2006). Her defineres innovasjon som en bevisst endring i adferd for å oppnå spesifiserte mål. Det er i samsvar med dette når det i en rapport om innovasjonsprosesser i norske kommuner, skrives at "Innovasjon er å skape noen nytt", og videre "innovasjoner er gjennomførte endringer som det ligger en intensjon om merverdi i kommunene bak" (Ringholm et al. 2011 s. 10 og 12). Intensjonalitet er sentralt i begge definisjoner. Med dette

ekskluderes faktisk innovasjoner som skjer ved feiltakelse, misforståelser, tilfeldigheter og løsninger som leter etter sine problem.⁶ Vel så interessant er implementeringskravet. Dette må sees som en parallell til kommersialiseringskravet hos Schumpeter. Men det er problematisk.

Problemet er knyttet til innovasjon som *nyvinning*, som forbedring, som "merverdi". I næringslivet foregår syretesten i det kapitalistiske markedet. Forbedring er profitabel. Tilsvarende kriterium er problematisk, om ikke umulig, i offentlig sektor. Markedets dom mangler (eller bør mangle, mener mange, jf. debatten om New Public Management, konkurranseutsetting o.l.). Hva som er "merverdi" er innvevd i en annen logikk, den offentlige politikken. I tråd med eksempelvis Knut Dahl Jacobsen, må spørsmålet om "merverdi" være politisk relativt og knyttet til politiske mål og prioriteringer. Som en vet fra studier av offentlig sektor, er slike mål i tillegg gjerne komplekse, uklare, tvetydige og står ofte faktisk i motstrid til hverandre (se f.eks. Olsen 1978; March, Olsen, og Christensen 1979; Christensen et al. 2009).

Både Publin og Ringholm et.al. betoner forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Spesielt Publinprosjektet går grundig til verks her. Det har en egen rapport på dette forholdet (Halvorsen et al. 2005), og har egne kapitler på temaet i de to oppsummeringsrapportene (Koch og Hauknes 2005; Koch et al. 2006). Her vektlegges bl.a. ulikheter når det gjelder prinsipper for organisering, organisasjonsstruktur, finansiering, målestokker og kriterier, ledelse, organisatoriske og individuelle motiver for innovasjon mm. Men forskerne i dette prosjektet gjør også noe annet viktig. De viser også til mulige likheter mellom offentlig og privat. For eksempel fremheves det at innovasjoner i næringslivet ikke bare er motivert ut fra privat fortjeneste, men også status, idealisme, makt, selvrealisering (på individplan) etc, på lik linje med offentlige sektor.⁷ Analyser av endringer i privat sektor kan ikke reduseres til et spørsmål om bare profit.

⁶ Ikke helt ukjent i organisasjonsteorien er at mål ofte kommer etter handling (for eksempel innovasjon) – altså etterrasjonalisering (March, Olsen, og Christensen 1979; Jacobsen og Thorsvik 1997).

⁷ Framleggingen legger stor vekt på incentiver for innovasjoner i de to sektorene. For så vidt synes den å hvile på et rational-choice inntak, eventuelt en rational-choice institusjonalisme. Dette kan stemme godt med vektleggingen av intensjonalitet i definisjonen av innovasjon. Men særlig i en artikkel av Røste og Miles (2005) trekkes andre former for institusjonalisme fram, som den normative og den sosiologiske. (For en oversikt over ulike retninger innen nyinsitusjonalismen, se Peters 1999)

Det er et poeng, som vi har vært inne på tidligere, at også innovasjoner i privat sektor og bedrifter er preget av politiske prosesser og maktforhold – det gjelder ikke bare i kommuner og stat. Innovasjoner forutsetter visse maktforhold og virker tilbake på dem. Effekten av innovasjoner kan bidra til å reprodusere eller endre maktforhold: mellom arbeid og kapital, mellom ulike bedrifter, mellom ulike kategorier ansatte osv. Men slike forhold er gjerne mindre påtakelige, synlige og påaktet i privat sammenlignet med offentlig sektor. Slike perspektiv er relativt lite vektlagt i innovasjonslitteraturen. Vi savner forskning på innovasjoner i privat sektor som betoner dette sterkere, og som diskuterer ny teknologi, nye produkter, nye markeder, nye arbeidsprosesser, nye organisasjonsformer ut fra andre hensyn enn inntjening.

Men selv om innovasjoner i privat sektor ikke kan reduseres til inntjening, er det meningsfullt å knytte begrepet definatorisk til kommersialisering og inntjening. Profitt og akkumulasjon er en nødvendighet i den kapitalistiske økonomien. Tilsvarende kriterier er irrelevante i offentlig sektor, med unntak av private som på kommersielt grunnlag yter tjenester for det offentlige. Forbedringer i offentlige sektor skal heller ikke finansieres over avkastning i et marked, men via politisk prioriterte offentlig budsjett. Mangel på entydige, generelle kriterier på hva som er forbedring (innovasjon) i offentlige tjenester, synes å ha ført begrepet "innovasjon i offentlig sektor" inn i en limbo: en uforløst tilstand, en lammelse. Er NPM en forbedring? NAV-reformen? Pensjonsreformen? Sykehusreformen?

Forbedringer (innovasjoner) i offentlig sektor må følgelig drøftes i lys av de spesifikke politiske og faglige mål som ligger bak dem. Oppnår en det en har hatt intensjoner om? Hvorfor har det eventuelt gått bra, alternativt dårlig? Deler av innovasjonsforskningen på offentlig sektor må følgelig være evalueringsforskning (Tornes 2012). Evalueringsforskning kan til og med ta opp om tiltak med innovative intensjoner har utilsiktede effekter – positive eller negative. Dette er et eksempel på at det har foregått og foregår forskning på innovasjoner i offentlig sektor – men under andre navn.

Evalueringer skjer stor sett på tiltak som er implementert (ex post) eller som er under utvikling og i ferd med å bli det (følgeforskning). Tilsvarende finnes det allerede etablerte

forskningstradisjoner på prosesser som går forut for beslutninger om forbedrende offentlige tiltak (studier av beslutningsprosesser, f.eks. hva er som bidrar til at noe blir definert som problem, hvilke løsninger som forslås for å løse dette problemet o.l.). Et annet eksempel er den lange fagtradisjonen en har på å studere iverksettingen av offentlig politikk. Studier av omstillinger i (offentlige) organisasjoner er generelt en meget stor, omfattende forskningstradisjon.

Offentlig sektor har vært under endring siden "tidenes morgen", karakterisert av stadig nye organisasjonsformer, nye og forbedrede tjenester, bruk av ny teknologi, store reformer og omstillinger.⁸ Og til og med: Utviklingen av mange offentlige tjenester er knyttet til forskning og vitenskap. Tenk bare på de to tyngste offentlige tjenesteområdene, helse (for eksempel medisinsk forskning) og utdanning (pedagogikk). Det er, som nevnt, også en utstrakt samfunnsvitenskapelig forskning *på* omstillinger og reformer i offentlig sektor, ikke minst i den organisasjonsteoretisk informerte statsvitenskapen.

En grunn til at det har bredt seg oppfatninger om at "innovasjoner" i offentlig sektor er noe nytt kan være at innovasjonsbegrepet så å si ikke er brukt i disse studiene. Men det vil være synd om forskning rundt nyskaping i offentlig sektor ikke blir hensyntatt, nå når innovasjonsbegrepet på endringer i offentlig sektor synes å gripe om seg. Det kan også være god medisin mot innovasjonsforskning som neglisjerer politikk.

Det er ikke usannsynlig at myten om at "innovasjoner" i offentlig sektor har vært sjeldent er preget av en større fortelling om offentlig sektor, der offentlig sektor forstås som stivbeint, lite fleksibel, endringsudyktig, i negativ forstand byråkratisk, kanskje til og med ineffektiv – sammenlignet med endringsevnen, fleksibiliteten og effektiviteten i næringslivet. I så fall vegeterer en på den samme metadiskursen som New Public Management vegeterer på – som jo nettopp henter sine modeller for ledelse og styring i offentlig sektor fra det som *angivelig* gjelder

⁸ Mange mener tvert om at omstillingene i offentlig sektor har vært for omfattende og hyppige. Omstillinger og reformer får nesten ikke satt seg før det er "på an igjen" med nye endringer. Dette har bl.a., sies det, ført til omstillingstretthet blant offentlig ansatte. For presseklipp på dette, se Aftenposten 16.12.2010, 19.04.2010, Dagbladet 16.04.2007, Klassekampen 12.02.2007.

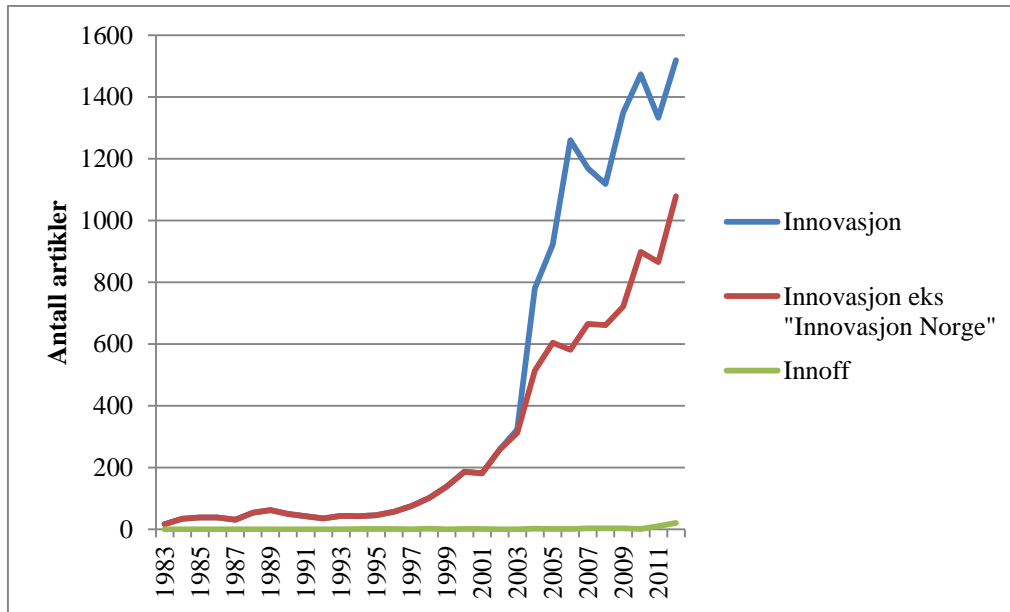
i privat. Innenfor disse rammene spørres det om hva offentlig sektor kan lære av privat – som ved "innovasjoner", men sjeldent omvendt.

7. Innovasjon i offentlighet og det offentlige

Et forhold er hvilke innovasjonsbegrep som anvendes i akademiske sammenhenger. Vel så interessant er innovasjonsbegrepet i offentligheten, hos myndigheter og hvordan betegnelsen anvendes på offentlig sektor. Vi bygger i det videre på dokumentanalyser av både kvantitativ og kvalitativ karakter. Kildene er riksaviser, meldinger og proposisjoner til Stortinget samt NoUere.

Figur 1 angir antall artikler i riksavisene som bruker betegnelsen innovasjon generelt og ulike varianter innovasjon i offentlig sektor spesielt (se fotnoten til figurteksten for nærmere presisering).

Figur 1 Antall artikler i rikspresen som bruker betegnelsen "innovasjon" og (herav) ulike varianter av «innoff» 1983-2012.⁹



Som en ser er det en enorm og nærmest kontinuerlig økning i bruken av betegnelsen fra siste halvdel av 1990-tallet fram til i dag. I 2012 var det 24 ganger flere artikler som brukte denne betegnelsen enn i 1995. Og da har vi holdt utenom alle artiklene der "innovasjon" framkommer i samband med at det vises til organisasjonen "Innovasjon Norge", etablert i 2004. Det er nok symptomatisk for den status innovasjon har i tekningen rundt økonomisk vekst og næringspolitikk, at dette organet, det viktigste næringspolitiske virkemiddelapparatet, fikk akkurat dette navnet¹⁰.

⁹ Kilde:Atekst. Antall aviser som inngår i databasen Atekst har vært stigende, og i prinsippet må figuren leses i forhold til dette. Når det gjelder rikspresen var tre aviser med i perioden 1983 – 1988, mens det for perioden etter er full eller samme dekning. For de avgjørende årene for endring, er tallene følgelig sammenlignbare. Bruk av innovasjonsbegrepet før midten av 1990 er av marginalt omfang. Det er gjort trunkerte søk (*innovasjon*). Figuren har med en kategori der artikler som har med institusjonsnavnet "Innovasjon Norge" ikke med. Hensikten er å eliminere eller redusere den selvstendige effekten av det nye institusjonsnavnet etter virkemiddelreformen i 2004. I søket på innoff (innovasjon i offentlig sektor) er følgende søkefraser anvendt: *innovasjon i offentlig*, *innovasjon i stat*, *innovasjon i kommune*, *innovasjon i kommunal*, *innovasjon i helse*, *innovasjon i omsorg*, *innovasjon i skole*, *innovasjon i utdanning*. Det er ikke perfekt, men det er godt nok for å vise trender. Rikspresen her består av Aftenposten, Dagens Næringsliv, Nationen, Dagbladet, VG, Dagsavisen, Klassekampen, Morgenbladet, Vårt Land, A-magasinet og Dag og Tid.

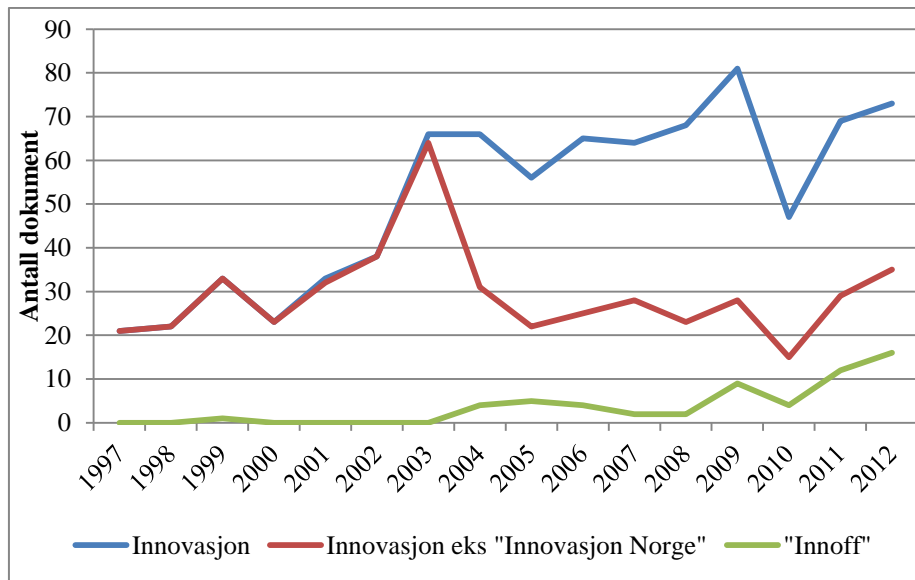
¹⁰ Innovasjon Norge ble opprettet gjennom en fusjon av det næringspolitiske virkemiddelapparatet 1.1. 2004. I all hovedsak er Innovasjon Norge et navneskifte fra Statens Disrikts- og Næringsutviklingsfond (SND). Hensikten med å skille ut artikler med Innovasjon Norge har vært å kunne drøfte en mulig selvstendig effekt på bruk av "innovasjon" av det nye institusjonsnavnet. Tilsvarende utskilling er anvendt i figur 2.

For øvrig er det rimelig å anta – på bakgrunn av figur 1 – at innovasjonsbetegnelsen for alvor begynner å bli brukt i pressen med et relativt stort tidslegg i forhold til bruken av det i den akademiske faglitteraturen.

Bruken av "innovasjon" i ulike varianter på offentlig virksomhet er marginal fram til de par siste årene, og utgjør en svært liten andel av den samlede bruken. Første gang det blir brukt i norsk riksdekkende presse er i 1994. Først i 2011 er det et tosifret antall artikler som anvender "innovasjon" på offentlig virksomhet slik vi har målt det, 10 treff. I 2012 blir dette mer enn doblet – til 21. Drøyt halvparten av artikkeltreffene i 2011 og 2012 er knyttet til avisreferanser til en NoU som ble lagt fram sommeren 2011, Innovasjon i omsorg (Helse- og omsorgsdepartementet 2011, Hagen-utvalget).

Sannsynligvis undermåler den operasjonaliseringen som ligger til grunn for figur 1 bruken av innovasjonsbegrepet på offentlig sektor noe. En kan for eksempel tenke seg adjektivet "innovativ" anvendt på prosesser i konkrete offentlige organisasjoner. Men det er nok en rimelig konklusjon at innovasjonsbegrepet i liten grad er brukt på offentlig sektor i (riks)pressen, men med en (liten) økning de aller siste årene.

Figur 2 Antall dokument fra regjering og departement (regjeringen.no) som bruker betegnelsen "innovasjon" og Innoff 1997 - 2012. Beregnet etter søk i Regjeringen.no.¹¹



Så hva med regjerings- og departementsdokument? Av metodiske årsaker har vi valgt å konsentrere oss om proposisjoner, meldinger til Stortinget og NoUere fra 1997 av, slik det er redegjort for i note til figur 2. Som i figur 1 er det to kurver for dokument som bruker innovasjon, en med og en uten "Innovasjon Norge". Fra og med 2004 er det relativt store sprik mellom de to kurvene, men de er relativt parallelle. Men det er god grunn til å anta at innovasjonsbegrepet i dokumenter med "Innovasjon Norge" gjennomgående inneholder "innovasjon" i andre

¹¹ Vi skulle gjerne hatt med tidligere år også og andre typer dokument som nå er lagt ut på regjeringen.no. Men det er bare NOUere, prpere og meldinger til Stortinget som i et så langt tidsrom (fra 1997) finnes fullstendig i denne basen. Før dette tidspunktet er heller ikke disse publisert fullt ut elektronisk. Andre typer dokument har kommet inn på et senere tidspunkt (som brev til Stortinget). Generelt har omfanget av dokument som ligger i Regjeringen.no økt kolossalt gjennom årene. Avgjørende skilleår her er 1997, 2000 og 2007, i kjølvannet av nye teknologiske løsninger og endret praksis. Det er også slik, får vi opplyst i "portalredaksjonen", at ulike departement på en del dokumenttyper har varierende praksis på hva de publiserer elektronisk, sannsynligvis av ressursmessige årsaker, men nok også motivert ut fra taktiske avveininger. Det er også rimelig å anta at elektronisk publisering på noen dokumenttyper kan variere over år. Men dette gjelder altså ikke de dokumenttyper vi tar for oss her. Det er gjort trunkerte søk (*innovasjon*). Figuren har med en kategori der artikler som har med institusjonsnavnet "Innovasjon Norge" ikke med. I søket på innoff (innovasjon i offentlig sektor) er følgende søkefraser anvendt, med eller (OR) i mellom: *innovasjon i offentlig*, *innovasjon i offentlig*, *innovasjon i stat*, *innovasjon i kommune*, *innovasjon i kommunal*, *innovasjon i helse*, *innovasjon i omsorg*, *innovasjon i skole*, *innovasjon i utdanning*.

sammenhenger enn som en del av "Innovasjon Norge"¹², slik at det er nærliggende å legge mest vekt på den blå linjen ("*innovasjon*").

Med dette utgangspunktet synes det klart at det har vært en sterk økning av innovasjonsbenednelsen i de første årene av 2000-tallet og at dette har stabilisert seg – riktignok med svingninger fra et år til et annet.¹³ Det er, som antydte tidligere, også all grunn til å vektlegge den kvalitative og symbolske betydningen av at det suverent viktigste næringspolitiske virkemiddelleapparatet "Innovasjon Norge" fikk innovasjon som det bærende elementet i navnet. Næringspolitikk er innovasjonspolitik, i alle fall nesten. Totalt sett må en kunne si at "innovasjon" tidlig på 2000-tallet har etablert seg som et hegemonisk begrep. Dette kan tyde på at det er etablert – i alle fall diskursivt – et neo-schumpeteriansk fundament i norsk økonomisk politikk.

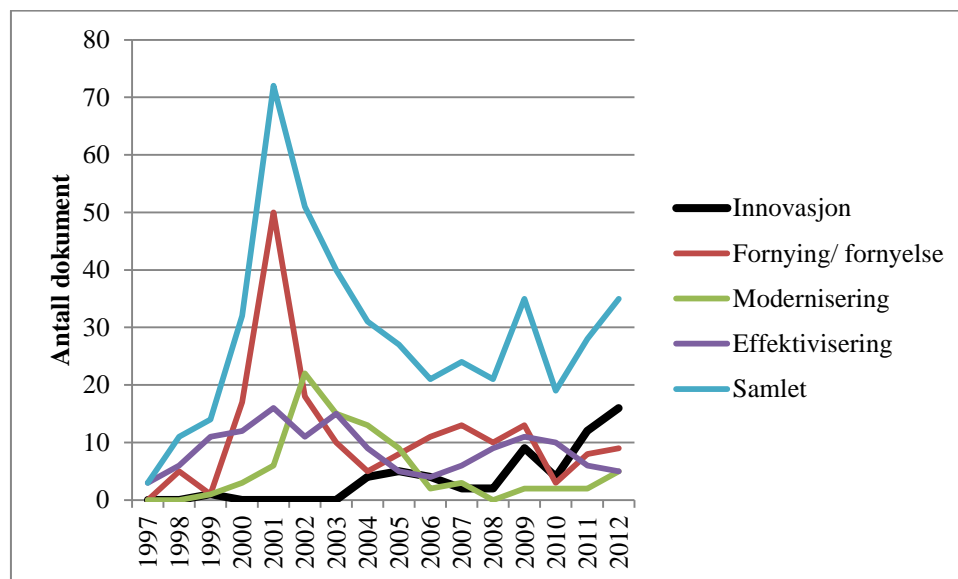
Figuren har også ei linje på ulike varianter av innovasjon i offentlig sektor (se fotnote til figurteksten). Det er en klar økning i bruken av innovasjon på offentlig sektor fra relativt tidlig på 2000 tallet fram til i dag, og kanskje spesielt de par siste årene.

For å kunne drøfte vektleggingen av nyskaping og forbedring i det offentlige og av offentlig tjenester, har det vært av interesse å se på forekomsten av dokumenter som bruker synonymer og tilgrensende begreper til innovasjon. Resultatene fra et utvalg av slike begrep er illustrert i figuren nedenfor.

¹² Stikkprøver tyder på dette. Videre kan den kolossale forskjellen mellom "innovasjon" og "Innovasjon eks "Innovasjon Norge"" som inntreffer straks etter at "Innovasjon Norge" ble opprettet kan neppe forstås uten at en slik forutsetning legges til grunn..

¹³ Det er naturlig at dette varierer noe fra ett år til et annet med bakgrunn i hvilke saker som er framme i disse dokumentene.

Figur 3 Bruk av "innovasjon", utvalgte synonymer og tilgrensede begreper anvendt på offentlig sektor i perioden 1997 til 2012 i proposisjoner, meldinger til Stortinget og NoUere. Antall dokument. Beregnet etter søk i regjeringen.no¹⁴



Bruken av ulike "innovasjonsbetegnelser" på offentlig sektor (samlet: summen av innovasjon, fornying, modernisering og effektivisering), slik vi har beregnet det her, hadde sin definitive topp i 2001 – under Stoltenberg I-regjeringen (17.mars 2000 – 19. okt 2001), og det faktisk uten at innovasjonsbetegnelsen ble brukt. Standardbetegnelsen her var fornyelse eller fornying. Denne betegnelsen på innovasjon blir fortrent av "modernisering" under Bondevik II (jf.

Moderniseringsdepartementet 2004/2005), men dukker opp med fornyet kraft under Stoltenberg II fra 2005 (jf. Fornyings[...] - departementet). Det synes altså å være ulike politiske preferanser mhp på fornying/fornyelse vs modernisering. Modernisering kan sies å implisere at det offentlige er umoderne, mens fornying ikke gjør det – fornye seg er noe "alle bør gjøre", ikke minst de "moderne" faktisk, som å drive innovasjon. Det er for øvrig slik at innovasjonsbetegnelsen er den hyppigst forekommende betegnelsen de to siste årene – 2011 og -12. Det er også verdt å merke

¹⁴ Det er brukt de samme søkefrasene på innovasjon i offentlig sektor som i figur 2. I søket på de andre betegnelse/ kategoriene er "innovasjon i" byttet ut med fornyelse av eller fornyelse i, fornying av eller i (så er antall treff på fornyelse og fornying slått sammen), modernisering av eller i og effektivisering av eller i. Jeg har også gjort søk på andre synonymer som "nyskaping" og "omstilling". Treff på disse er vesentlig mindre enn for de som er representert i figuren, nyskaping kun fire treff i hele perioden, omstilling mer – 49 til sammen, men ingen år er det over fem treff. For å forenkle figuren er ikke disse betegnelse tatt med.

seg at bruken av ulike betegnelser på innovasjon i offentlig sektor etter 2005 har stabilisert seg på et vesentlig høyere nivå enn før 2000.

Like viktig som den kvantitative bruken av "innovasjon" og lignende betegnelser, er hvilke spesifikt innhold disse betegnelse gis (som begrep) og hvilke sammenhenger de framstår i. Dette angir behov for mer kvalitative analyser. Vi har så vidt vært inne på slike betraktninger ovenfor, da vi var inne på hvilken betydningen navnet "Innovasjon Norge" signaliserer. Her skal vi gå litt videre, men det er innenfor rammen av dette notatet ikke anledning på noen måte til å gå tungt inn i slike analyser. Vi skal kort vise relevansen av slike "innholdsbestemmelser" på to områder: innovasjon som et sentralt mål for offentlig politikk for å gjøre samfunnet eller økonomien generelt mer innovativ og spesifikt på innovasjon i offentlige tjenester. Disse to kan ikke helt skilles ad. Som vi har nevnt, vil hensynet til økonomiens generelle innovasjonsevne være et sentralt motiv for svært mange innovasjoner i offentlig politikk og tjenesteyting – i tråd med den schumpeterianske arbeidslinjestaten.

Første gang vi med våre data har registrert bruk av innovasjonsbetegnelsen på offentlig sektor i en stortingsmelding, -proposisjon eller NoU er i St.meld. nr. 39 (1998-1999) "Forskning ved et tidsskille" (Kunnskapsdepartementet 1999). Meldingen bruker også nyskaping som betegnelse på innovasjon. Om nyskaping heter det:

«Nyskaping i offentlig sektor har mange fellestrekk med nyskaping i næringslivet. Det er samtidig grunn til å understreke at det er *viktige forskjeller* mellom næringslivet og offentlig sektor. Offentlig sektor må ivareta forpliktelser i forhold til *demokratiske prinsipper* og tradisjoner. Virksomhetene må gjenspeile at de er knyttet til verdier og mål som er formulert gjennom folkevalgte organer. Slike hensyn må også sette sitt preg på offentlige virksomheters nyskappingsarbeid. Det er ikke nok at produksjonen av en tjeneste blir mer effektiv; den kan samtidig måtte ivareta *ulike fordelingshensyn* og foregå slik at den ivaretar god *forvaltningsskikk* som for eksempel rettssikkerhetshensyn eller krav til offentlighet.»¹⁵ (Mine kursiveringer).

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19981999/stmeld-nr-39-1999-/4/3.html?id=319586>. Lest 16.01.2013

Dette er en betoning av det særskilte ved offentlig virksomhet, av demokrati, politikk, fordeling, rettsikkerhet o.l., som så å si er fraværende, så langt vår lesing rekker, i senere dokumenter på dette. Det er et formidabelt sprang fra disse betraktningene til den instrumentaliseringen av innovasjon i offentlig sektor en finner når forholdet mellom forskning og innovasjon i offentlig sektor omtales i en stortingsmelding knapt ti år senere, i den såkalte innovasjonsmeldingen, St. meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge (Nærings- og handelsdepartementet 2008). Her heter det på s.119:

"Forskning er et middel for å *videreutvikle gode og effektive* offentlige tjenester og sikre at offentlig sektor nyttiggjør seg egne og andres, og ikke minst brukernes erfaringer. For å videreutvikle nivået på tjenestene må *effektiviteten og kvaliteten* på tjenesteproduksjonen forbedres ved hjelp av innovasjon" (Mine kursiveringer).¹⁶

Det er god grunn til å anta at departementet med effektivitet her mener kostnadseffektivitet (å oppnå gitte resultater med minst mulig bruk av ressurser) og ikke formålseffektivitet (å nå de mål en har satt seg). Ønsket om å utvikle kvalitetsmessig gode offentlige tjenester, kan implisitt sies å ha noe med formålseffektivitet å gjøre. Spørsmålet er hva som er gode tjenester av høy kvalitet, hvordan en skal prioritere mellom dem, hvordan de er demokratisk forankret o.l.

Forskjellen mellom forskningsmeldingen av 1999 og innovasjonsmeldingen av 2008 blir enda større når en tar i betraktning definisjonen av innovasjon i innovasjonsmeldingen. Det er de økonomiske hensynene som vektlegges. Det skrives at innovasjon er "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*."(s. 9, min kursivering). Det er åpenbart at dette ligger nært en schumpetariansk forståelse av innovasjon, men meldingen tar ingen forbehold om bruk av dette på offentlig sektor.

I samme instrumentelle gate formulerer Kommunal og regionaldepartementet seg i forbindelse med statsbudsjettet 2013 (Kommunal- og regionaldepartementet 2012). Her heter det:

¹⁶ Demokrati blir nevnt noen ganger i meldingen: en gang i forhold til de ansattes deltakelse og innvirkning (industrielt demokrati og medarbeiderdrevet innovasjon), i forbindelse med demokratisk dannelse gjennom skolen, og i forbindelse med brukerens innflytelse og erfaringer som innovasjonsdriver.

"Innovasjon i offentlig sektor vil være nødvendig for å møte samfunnets framtidige utfordringer. Regjeringen vil derfor våren 2013 legge frem en strategi for innovasjon i kommunesektoren. [...] Strategien skal vise hvordan ny teknologi og nye arbeidsmetoder kan utvikles og tas i bruk og hvordan dette kan sette kommunene i stand til å møte etterspørselen etter tjenester." (s.70).

Slike formuleringer synes å hvile på grunnleggende problemoppfatninger vedrørende offentlig tjenesteyting framover. Demografiske prognoser, med en stadig større andel eldre og en mindre andel yrkesaktive, tilsier en omfattende vekst i behov for kostnadskrevenne offentlige tjenester - ikke minst innenfor omsorgssektoren. Av samme grunn ser en for seg sviktende finansieringsgrunnlag for disse økte behovene. I henhold til denne problemoppfatningen skaper dette behov for omfattende effektiviseringer av denne tjenesteytingen og/eller innovasjoner som gjør potensielle brukere mer selvhjulpne (eventuelt med støtte av familie og frivillige) og følgelig i mindre behov for offentlige tjenester.

Direktør i Norges forskningsråd, Arvid Hallén eksponerer denne oppfatningen, når han i et debattinnlegg i Aftenposten skriver følgende:

"Vi trenger mer innovasjon i offentlig sektor. Forventningene til det offentlige vokser, og tilgangen på ressurser kan ikke holde tritt uten at vi utnytter dem bedre. Dette er helt sentralt for vår evne til å gi bedre tjenester til et økende antall eldre. Forskingen må spille en mer sentral rolle for å organisere tjenestene mer effektivt og utvikle teknologi som kan gjøre det lettere å beherske hverdagen." (Hallén 2012)

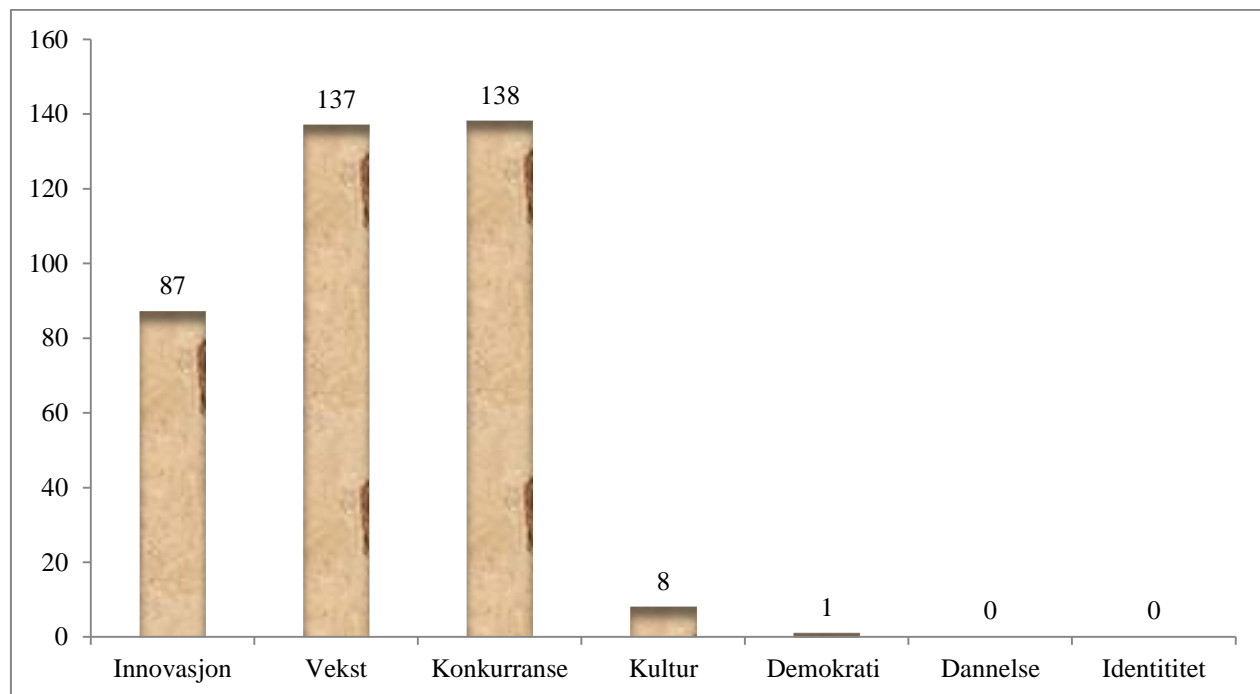
Dette foranlediger også en kommentar om hvordan den neo-schumpeterianske hegemoniske tenkningen synes å legge føringer for politiske endringer ("innovasjoner") på andre områder enn i den økonomiske og næringspolitikken. Vi har tidligere i forbindelse med presentasjonen av den schumpeterianske arbeidslinjestaten påpekt sammenhengen mellom en politikk for økt innovasjonsevne i økonomien og endringer i sosialpolitikken. Her går det på hvordan forsknings- og utdanningspolitikken i stigende grad synes å bli begrunnet med og formet av hensynet til en innovativ økonomi. Tor Halvorsen (2011) finner at de gamle humboldtske idealene for universitetene – dannelsesidealene, kunnskapenes egenverdi, universitetenes autonomi etc

årelates på innovasjonsøkonomiens alter, til fordel for en økonomisk-instrumentell forståelse av akademias rolle og funksjon. Dette innebærer spesielt et press på de humanistiske og de samfunnsvitenskapelige disiplinene og det på to måter. For det første prioriteres STEM-fagene (Science, Technology, Engineering and Mathematics) framfor samfunnsfag og humaniora. For det andre presses de humanistiske og samfunnsfagene på de samme idealene, begrunnelsene og legitimeringskravene som STEM-områdene. Halvorsen dokumenterer dette særskilt med en analyse av EUs utdannings- og forskningspolitikk.

Vi synes å se slike tendenser også i Norge. Vi skal gi to eksempler.

I 2011 publiserer et offentlig utvalg ledet Norges kanskje mest markante neo-schumpetarianer, Jan Fagerberg, sin utredning om det norske forskningssystemet (Kunnskapsdepartementet 2012). Figur 4 angir fordelingen i innstillingen av antall av noen utvalgte honnørord som kan klebes til forskningsaktivitet, og som har relevans for denne problemstillingen.

Figur 4 Antall forekomster av noen honnørord vedrørende forskningens mulige samfunnsmessige rolle i Fagerbergutvalgets innstilling (Kunnskapsdepartementet 2012)



Grovt sett kan vi knytte de tre begrepene til venstre i figuren, innovasjon, vekst og konkurranse til en neo-schumpeteriansk tenkning – de fire til høyre, kultur, demokrati, dannelse og identitet, til humboldtske idealer. Dette er nok en forenkling, men utslagene og tallene er så klare at de må antas å si noe betydningsfullt. Det er en kolossal overrepresentasjon av begrep med neo-schumpeterianske assosiasjoner, mens begrep med humboldtske konnotasjoner så å si ikke er nevnt. Det er liten tvil om hva utvalget mener er vitenskapens sentrale "samfunnsoppdrag". Dette følges opp i Kunnskapsdepartementets påfølgende forskingsmelding (Kunnskapsdepartementet 2013). Her nevnes innovasjon 338, konkurranse 88, vekst 72 og effektivitet 87 ganger, mens demokrati kun 10 og identitet 1. Derimot brukes kultur hele 107 ganger, men dette er i stor grad brukt med neoschumpeterianske vendinger vedrørende kulturelle forutsetninger for innovasjon eller i tilknytning til "kultur som næring". "Regjeringen ønsker en mer offensiv bruk av humanistisk forskning i verdiskapingen" (Kunnskapsdepartementet 2013 s. 79). Meldingen berører også sjelden forskningsutfordringer med utgangspunkt i sosiale problemer, fattigdom er nevnt bare 4 ganger, sosiale forskjeller 2 og diskriminering/ diskriminerende 5.

Det andre eksemplet¹⁷ gjelder høyere utdanning. I det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, fastsatt i 2009, er det ett læringsmål som omhandler samfunnsmessige hensyn. Det er innovasjon. Som "generell kompetanse" anføres det på bachelornivå at kandidaten "kjenner til nytenking og innovasjonsprosesser", på masternivå "kan bidra til nytenking og innovasjonsprosesser" og på PhD-nivå "kan medvirke for, ta initiativet til og drive innovasjon".¹⁸ Ikke et ord om samfunnskritisk evne, demokrati eller fordelingshensyn o.l.

I innovasjonsmeldingen, St. meld. nr. 7 (2008 – 2009), foreslo regjeringen å nedsette et utvalg som skulle utrede nye innovative løsninger i omsorgssektoren (Nærings- og handelsdepartementet 2008). Dette forslaget ble fulgt opp, og i 2011 la utvalget fram innstillingen NOU 2011:11 "Innovasjon i omsorg" (Helse- og omsorgsdepartementet 2011). Det kan være interessant å se litt på hvilke innovasjonsbegrep dette utvalget anvender av minst to grunner. Det omhandler innovasjoner i en konkret tjenesteytende sektor og ikke i offentlig sektor generelt.

¹⁷ Se nedenfor om "innovasjon i omsorg" for et tredje eksempel.

¹⁸ Kunnskapsdepartementets brev til høgskoler og universitet m.m. av 20.03.2009, *Fastssettelse av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning*.

Dette ville kanskje disponere for en mer edruelig, realistisk og forpliktende drøfting. For det andre antas utfordringene i omsorgssektoren framover altså å være spesielt store som følge av den demografiske utviklingen.

Meldingen innleder spennende. Det heter:

Innovasjon og omsorg er ord hentet *fra to ulike verdener*. Mange vil nærmest oppfatte dem om *ild og vann*, og derfor være skeptiske til å stille disse begrepene sammen. Et slikt begrepspar har imidlertid en spenning i seg som både påkaller nysgjerrighet og utfordrer til å tenke nytt. Innovasjon er et begrep for forandring og nyskaping med relevans på alle livets og samfunnets områder (s. 13, mine kursiveringer).

Vi aner konturene av begreper i konflikt. Men vi blir hurtig tatt ned på jorda. "Kampen" avlyses straks og innovasjonsbetegnelsen generaliseres til forandringer "på alle livets områder".

Tilsvarende "nedtur" får vi når utvalget tematiserer innovasjon i offentlig sektor. Det skriver:

Det er forskjeller mellom innovasjon i privat og offentlig sektor. Innovasjoner har likevel det til felles at samspill mellom ulike aktører skaper grunnlag for utviklingen av ny kunnskap, som kan omsettes til nye produkter, tjenester eller arbeidsmetoder. Evnen til å ta i bruk ny kunnskap er det avgjørende. Jo bedre de offentlige aktørene er til å skape nettverk som gir dem tilgang til ulike partnere, kunnskap og kompetanse, jo større er mulighetene for å lykkes. Dette betyr at innovasjonspolitikken innebærer å utvikle en lærende offentlig sektor (s. 43).

Hva disse forskjellene mellom innovasjon i offentlig og privat sektor skulle bestå i går en i utredningen ikke inn på, og utvalget er milevidt fra den tematiseringen dette som gis i forskningsmeldingen av 1999 (Kunnskapsdepartementet 1999). Utvalget synes å forutsette at innovasjon er forbedring. Men det berører ikke hvilke kriterier som eventuelt skulle ligge til grunn for slik forbedring som innovasjon stilltiende er definert ved.

"Demokrati" brukes i flere sammenhenger, men som oftest stryker en problematikken med hårene. Innstillingen synes å være dominert av *en instrumentell holdning til demokrati*, som et redskap for innovasjon. Et bærende element er en forestilling om demokratiet som innovasjonsdriver (s. 43), eksempelfisert gjennom lokaldemokratiet (s. 47), borgerdrevet innovasjon (s. 47), brukerdemokrati (brukerinitiert innovasjon – som en utvidelse av "det

representative lokaldemokratiet" (s. 47 f.)), som "redemokratisering" forstått som "samproduksjon gjennom direkte medborgerdeltakelse i utformingen av tjenestetilbudet". Implisitt kan dette sies å spille på det påståtte behovet for fleksibel formålseffektivitet i offentlig tjenesteyting – å makte å innovere i forhold til (de individuelle) brukernes preferanser. Utvalget lefler også med en innovasjonspolitisk variant av offentlig – privat samarbeid, nemlig offentlig – privat innovasjon (OPI, s. 48).

Som i innovasjonstekster ellers er innstillingen svært opptatt av kunnskap (betegnelsen er brukt over 400 ganger i dokumentet). Men også kunnskapen behandles i stor grad instrumentelt og apolitisert, for øvrig i tråd med det neo-schumpetarianske paradigmet. Kunnskapen har en viktig rolle i å løse problem med prioriteringer og (med dette) konflikter. Den akademiske kunnskapen anses som spesielt nøytral. Om det som må være samfunnsvitenskapelig forskning (i et avsnitt om "organisering, yrkesutøvelse og ledelse"), heter det bla.a:

Studier av omsorgssektoren i et virksomhetsperspektiv, hvor økt kunnskap om profesjoner, yrkesroller, arbeidsorganisering, ledelse, intern informasjonsflyt og finansiering kan øke kunnskapsgrunlaget for ressursprioritering og effektivisering internt i sektoren (s.141).

På s. 149 forutsettes det at akademikere kan være dommere ("omgivelsestestere") over hva som er innovasjoner eller ikke.

Derfor er det viktig at kunnskap om omsorgstjenestene også produseres fra akademiske miljøer uten direkte forankring i sektorens interessegrupper. Det er viktig at nasjonen har god og tung kompetanse om behovsutvikling over tid og på sammenhengene mellom hjelpebehov og de fysiske og sosiale omgivelser rundt brukerne. Det bør finnes fagmiljøer med uavhengighet og integritet nok til å utgjøre den 'omgivelsestest' som innovasjonsresultater må utsettes for. Det er en viktig demokratisk verdi at det finnes kunnskap om sektoren også utenfor sektoren.

Det markedet "gjør" på innovasjoner i privat sektor, skal akademikerne gjøre når det gjelder innovasjoner i offentlig sektor.

Akademikere som er opptatt av kritisk vitenskap, kan ikke avvise forskning som på en relativt distansert og autonom måte er i stand til å analysere endringer i politikk og offentlig tjenesteyting. Det må tvert om ønskes velkomment. Det vi reagerer på er den instrumentelle, naive innpakningen dette har fått og hvordan dette bidrar til å avpolitisere innovasjon og kunnskap. Som det heter:

Nettopp fordi kunnskap spiller en slik interesse- og konfliktbalanserende rolle er det et overordnet prinsipp i alle rettsstatlige, liberale samfunn at de politiske beslutningstakerne må ha tilgang til miljøer (de akademiske, min anmerkning) som ikke har andre egeninteresser enn å søke ny kunnskap (s. 148).

Underforstått er også: Politiske avveininger er egentlig ikke politiske. Det er et spørsmål om kunnskap!!

Det er også påtakelig at utvalget her synes å forutsette en lineær innovasjonsmodell, en modell som er avvist i det meste av nyere innovasjonsforskning. Den lineære oppfatningen forutsetter at innovasjoner starter med vitenskapelig gjennombrudd (oppfinnelser), at disse forskningsresultatene kanaliseres ned til det "praktiske liv" og blir kommersialisert eller implementert som innovasjoner. I "Innovasjon i omsorg" er forskerne plassert på en tilsvarende kunnskapsmessig pødestall, riktig nok ikke som oppfinnere, men som dommere. Rådende takt og tone i innovasjonsforskningen er imidlertid den interaktive innovasjonsmodellen: at innovasjonsprosesser skjer gjennom – i alle faser – interaksjon og samhandling (også kunnskapsmessig) mellom vitenskap og næringsliv/offentlig sektor. (Se f.eks. Isaksen 2000; Amdam, Knutsen, og Thue 1998)

Tekster er sjelden uten spenninger, flertydigheter og latente eller manifeste motsetninger. Så også med utredningen "Innovasjon i omsorg". Til de ovenfor stående sitatene ligger det nettopp muligheten for at innovasjoner berører interesser og konflikter. Utredningen viser til muligheten for konflikter m.h.p. velferdsteknologi – mellom kommersielle leverandører og det offentlige (s. 148) knyttet til eksempelvis verdier og etikk (s. 128). Brukerinteresser er bra, bare det ikke går så langt at dagens brukere blir så sterke at de legger føringer på løsninger som skal tilbys morgendagens brukere. Pårørendes interesser er også viktige, så viktige at staten bør hjelpe til

med å organisere dem. Men også her kan det bli for mye av det gode, og det kan være et motsetningsforhold mellom de pårørendes og brukernes egentlige interesser. Og så har vi "sektorens interesser" – profesjonene o.l. som en potensiell hindring mot innovasjon og nyteknung.

Dokumentet synes å basere seg på et aktørsyn der aktøren handler på bakgrunn av egeninteresse (public choice). Og det kan være innovativt. Gjennom egeninteresse vil for eksempel brukeren stille krav som vil kunne virke nyskapende (ala Porters krevende kunde). Men "interesser" kan også være kontrainnovativt og fungere som innovasjonsbremses. Det slår ikke utvalget noe sted, så vidt vi kan se, at interesser, strategier, makt, kompromiss, er konstituerende for innovasjoner og at slike forhold i det offentlige og i offentlighet vil være avgjørende i definisjonen av framskritt.

8. Tjenesteproduksjon og kostnadssyke.

Offentlig virksomhet består i all hovedsak av tjenesteyting. Imidlertid har innovasjonslitteraturen i all hovedsak konsentrert seg om produksjon og utvikling av (fysiske) varer, altså industri (manufacturing). Etter hvert har vestlig økonomi – i stor grad som følge av den nye globale arbeidsdeling – blitt deindustrialisert og karakteriseres nå ved en sterk vekst i tjenesteytende næringer. Den har blitt en serviceøkonomi (Gallouj og Djellal 2000; Daniels 2010; MacKinnon og Cumbers 2011). Innovasjoner i serviceøkonomien er blitt et eget studiefelt, og i 2010 ble det, som et uttrykk for dette, gitt ut ei egen "håndbok" om temaet (Gallouj og Djellal 2010 red).

Det synes å være en enighet om at innovasjoner i tjenester har en del karaktertrekk som skiller dem fra innovasjoner i industri og vareproduksjon. Innovasjoner i tjenesteyting er ofte lite håndgripelige sammenlignet med produktinnovasjoner og følgelig mye vanskeligere å observere eller identifisere. Innen personlig tjenesteyting er innovasjoner typisk interaktiv – den skjer ofte i et samspill mellom tjenesteprodusent og tjenestemottaker. Dette henger igjen sammen med at en innen tjenesteyting ofte har en samtidighet mellom produksjon og konsum. Videre er det ofte mindre vekt på teknologi innen tjenesteyting, men desto mer vekt på sosial og kulturell innsikt (jf. tjenesteytingens interaktive karakter). Til slutt påpekes det at det innen personlig tjenesteyting er klare grenser for kostnadseffektiverende innovasjoner. I og med at det stilles så store forventninger til kostnadsbesparende innovasjoner i offentlig sektor, er det god grunn til å kikke litt nærmere på dette siste.

Det offentlige framstilles ofte som mindre effektivt og med en vesentlig svakere produktivitetsutvikling sammenlignet med privat næringsliv, hvilket også utnyttes politisk av talspersoner for ytterligere privatisering eller for at offentlig sektor må ta etter angivelige organisasjonsmodeller i det private. Mot dette påpeker den norske økonomen Rune Skarstein (2008) med henvisning til sin amerikanske kollega William Baumol (Baumol og Oates 1972; Baumol 1993, 2010) at det avgjørende skillet i økonomien ikke går mellom offentlig tjenesteyting, men mellom tjenesteproduksjon og vareproduksjon.

Baumol lanserte begrepet kostnadssyken i personlig tjenesteyting. Kostnadene her har akselerert sammenlignet med andre områder. Det er to hovedårsaker til dette. Personlig tjenesteyting, som diagnostisering (Skarstein 2008) eller omsorg, lar seg ikke standardisere som i industriell vareproduksjon. For det andre har personlig tjenesteyting et klart håndverkselement. Den lar seg vanskelig mekanisere og kvaliteten henger intimt sammen med arbeidsinnsats.¹⁹ I effektivitetsmessig forstand er personlig tjenesteyting nærmest innovasjonsresistent. Derfor har prisen på personlige tjenester de siste tiårene gått dramatisk opp relativt til andre produkt. Dette er helt uavhengig av om denne tjenesteytingen er privat eller offentlig organisert. Et av de dyreste helsevesener i verden er sannsynligvis det i USA, som i all hovedsak er privat drevet. Enhver kan jo tenke litt tilbake på prisutviklingen på en slik enkel tjeneste som en hårklipp eller en noe mer komplisert rotfylling sammenlignet med prisutviklingen på brunvarer, spesielt om en ved det siste betrakter kvalitetsutviklingen.

Skarstein setter dette i en politisk sammenheng. Poenget hans er at produktivitetsveksten i vareproduksjonen er så kolossal at den kan være med å finansiere vekst i utgifter i personlig (og offentlig) tjenesteyting. Det er snakk om politiske prioriteringer. På denne bakgrunn framstår den hegemoniske innovasjonsdiskursen i seg selv som klart politisk. Slike sammenhenger som ovenfor er ekskludert fra dagsorden og problemoppfatninger, mens effektivisering og kostnadskontroll i offentlig sektor er etablert som naturnødvendigheter.

Baumol (2010) presenterer fire mottendenser til eller svar på kostnadssyken i tjenesteyting. Det er dårligere tjenester, gjør det selv-samfunnet (hvis muligheter er økt gjennom den teknologiske utviklingen), automatisering (helt effektiviseringsimman er nok tjenester ikke) og "bruk og kast" (reparasjoner kan ikke standardiseres eller mekaniseres)). Det er ikke vanskelig å finne eksempler på dette når det gjelder offentlige tjenester i Norge, og det kunne vært en forskningsoppgave å systematisere dette. Det har vi ikke bakgrunn for å gjøre her. Men vi kan ikke dy oss fra å gjøre en gjensitt til utredningen "Innovasjon i omsorg" (Helse- og omsorgsdepartementet 2011).

¹⁹ Jf. debatten om stoppeklokkeregimet i eldreomsorgen i Oslo kommune.

På linje med mye av retorikken rundt offentlig sektor, betoner den samhandling mellom offentlige tjenester og det sivile samfunn. Utredningens begrep om "samproduksjon" og "redemokratisering" som vi viste til ovenfor, er som snytt ut av denne interaksjonstankegangen. Denne vinklingen kan også indikeres tallmessig. Tilgrensende betegnelser påkalles svært ofte i dokumentet: frivillige 134 ganger, familie 153, pårørende 247, sosiale nettverk 15. Betegnelsene har ulik og varierende betydninger i teksten, men ofte framstår de i forhold til utøvelse av omsorgstjenester. Dette kan sees på som et uttrykk for Baumols "gjør det selv samfunn". I så måte er det ikke uttrykk for effektiviserende innovasjoner, men om kostnadsforflytninger og gratisarbeid – fra de offentlige budsjetter til frivillige, naboer, familie og venner. "Samproduksjon" kan sikkert ha mange positive effekter, men det kan også være dette.

9. Noen sluttord

Dette notatet uttrykker en kritisk distanse til bruk av innovasjonsbegrepet på offentlig sektor, for ikke å si bruk av begrepet overhodet. Men med dette er det ikke sagt at vi avviser enhver nytteverdi av å bruke innsikter som er opparbeidet gjennom evolusjonær økonomisk og neoschumpetariansk forskning på offentlig sektor. For eksempel gjelder dette innsikter i institusjonelle betingelser for nytenkning, kunnskapsdeling, læring, tillit etc. I og for seg kan en heller ikke være motstander av tiltak som gjør offentlige tjenester bedre, mer formåls- og kostnadseffektive.

Men vi hevder at innovasjonsbegrepet vanskeligjør en tematisering av det politiske innholdet i nyskaping og omstilling, og for så vidt av kriteriene for hva som er bedre og mer effektivt. Skal begrepet være dugende i forhold til politiske analyser, må det "politiseres" og det sannsynligvis fra ståsteder utenfor den neo-schumpeterianske tradisjonen selv. Alternativet er å avvise begrepet som sådan. Eller: Om nå innoff-forskning får en framtreddende rolle i samfunnsforskningen, blir det desto viktigere å bruke også vitenskapelige perspektiv som har større kritisk potensiale enn den neoschumpeterianske innovasjonsforskningen. Av demokratiske hensyn.

Selv om innovasjonsbegrepet i denne forstand i stor grad er apolitisk, fungerer det politisk. Det virker i en diskurs som er klart selektiv i forhold problemoppfatninger, til fastsetting av mål og virkemidler. Neo-schumpeterianismen virker til å legitimere en forskyvning mellom hensyn i den offentlige politikken, henimot større vektlegging på konkurranseevne og økonomi og en tendens til at andre politikkområder underlegger seg disse hensynene.

Det er vanlig å understreke forskjellene mellom privat og offentlig sektor, noe som er gjort også i dette notatet. Det vises til offentlig sektors særlige hensyn som demokrati, rettsikkerhet, likebehandling o.l., dets karakter av multifasetterte og ofte motsetningsfulle mål, politiske prioriteringer og beslutningsprosesser. Dette setter grenser for i hvor stor grad en kan overføre modeller fra næringslivet til det offentlige.

New Public Management (NPM) henter sine forbilder fra privat sektor. NPM er kontroversielt og vi har tidligere retorisk spurt om NPM eller NPM inspirerte reformer representerer innovasjoner. Dette gjorde vi for å få fram at hva som regnes som framskritt (innovasjon) er avhengig av politisk syn og ståsted.

På den annen side bygger NPM i stor grad på stereotypier og oppkonstruerte bilder over hvordan privat sektor virker. Teorier som NPM-prinsippene angivelig hviler på, som prinsipal-agent teorien og transaksjonskostnadsteorien (Røvik 2007), er høyst omstridte også anvendt på kommersielle organisasjoner.²⁰ Mye av den neo-schumpeterianske innovasjonsforskningen vil også implisitt representere en kritikk av det bildet som NPM tegner av privat sektor (Berge og Gammelsæter 2004). Det er også feilaktig at kommersielle organisasjoner ikke kan ha motsetningsfulle mål, uklare mål, målkonflikter – selv om de, som kapitalistiske organisasjoner, har et som med nødvendighet overskygger og "klarerer" dem alle: overskudd. Til dette ligger også at kommersiell drift er karakterisert av ulike interesser og interessekonflikter, altså i bred betydning: av politiske prosesser og strategier.

Kritikken mot bruk av begreper og modeller fra privat sektor på det offentlige, synes på en ironisk måte å forutsette en asosialisert, politikkfri, ren markedsøkonomi – ("markedskreftene") og dermed legitimeres også en rådende diskurs som forteller at økonomien er styrt av lover like bestemmende og ahistoriske som naturlover. Men vi kan snu på det og spørre: Hvorfor skal ikke økonomisk virksomhet også ta hensyn til demokrati, rettsikkerhet, likebehandling etc, alle de honnørordene som kobles til offentlig virksomhet?

Så hvorfor ikke speilvende forholdet mellom offentlig og privat sektor i innovasjonsforskningen, mao politisere den næringslivsorienterte innovasjonsforskningen? Den neo-schumpeterianske innovasjonsdiskursen bidrar til å fortrenge andre samfunnsmessige hensyn ved endringer i næringslivet enn konkurranseevne. Det er ikke vanskelig å nevne eksempler på nyskaping i

²⁰ Se feks Mark Granovetters (1985) kritikk av Oliver Williamson og transaksjonskostnadsteorien. På den annen side kan transaksjonsteorien vendes mot sider ved New Public Management. Poenget er at en ved konkurranseutsetting og typer kvasimarkedsordninger pådrar seg en rekke byråkratiske transaksjonskostnader (Tjora 2013)

næringslivet som gir konkurransefordeler til de bedrifter som står bak dem – og som følgelig må betraktes som innovasjoner – men som åpenbart har andre og svært skadelige samfunnsmessige effekter. La oss illustrere poenget med et "moderat" eksempel.

Bergens Tidende kunne den 19. januar 2013 melde at fiskeforedlingsbedriften Sekkingstad på Sotra hadde funnet nye organisatoriske grep for å redusere arbeidskostnadene. Ved årsskiftet solgte de hele utstørs- og produksjonsparken og overlot produksjonen til et polsk firma – Norse Production – på entreprisbasis. Tidligere polske leiearbeidere er gitt fast ansettelse i dette firmaet. Med dette grepet makter Sekkingstad å omgå EUs vikarbyrådirektiv: De kan nå fortsatt betale "polske" lønninger til sine utenlandske arbeidstakere. "Konkurransevridende" sier konkurrenter. Det er med andre ord en innovasjon i schumpeteriansk forstand. Tillitsvalgte raser og kaller det for sosial dumping. Ut fra andre perspektiv og hensyn enn konkurransevne, er altså framskrittet ved denne omorganiseringen høyt diskutabel.

Vi kunne godt tenke oss at forskning på endring og utvikling selv i økonomien tok opp tråden igjen fra den arbeidslivsforskningen som mer er i stand til å se det konfliktfylte og kontroversielle ved nyskaping (se f. eks. Lysgaard 1985; Friedman 1977; Edwards 1979).

Poenget er dette: Neo-schumpeteriansk innovasjonsforskning har gitt vesentlige innsikter i økonomisk utvikling. Slike innsikter kan ha en verdi i analyse av og arbeid med endringer i offentlig sektor. Faren er at den innsnevringen av perspektiv på sosiale og politiske endringer dette representerer vil ekskludere andre mer politisk-analytisk potente tilnærminger. Det vil være et tap for vitenskapen. Og det vil være et tap for demokratiet. Og godtgjøre behovet for slike alternativer – alternativer som også kan stille innovasjonsforskningen i et politisk relieff – har vært et viktig mål med dette notatet.

Litteratur

- Aakvaag, Gunnar C. 2008. *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forl.
- Aanesland, Normann. 2003. WTO kan gi nytenkning og godt entreprenørskap. *Aftenposten*, 15. mars.
- Aanesland, Normann. 2005. *Jordbrukspolitikkenes viktigste resultat, bøndenes fallskjerm*. Vol. 2004.21, *IØR diskusjonsnotater*. [Ås]: Institutt for økonomi og ressursforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, UMB.
- Amdam, Rolv Petter, Sverre Knutsen, og Lars Thue. 1998. *Bedrift og samfunn*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Amin, Ash. 1994. Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition. I *Post-Fordism, A Reader*, redigert av A. Amin. Oxford: Blackwell Publishers.
- Andersen, Håkon Witt. 2001. Producing producers. Shippers, shipyards and the cooperative infrastructure of the Norwegian maritime complex since 1850. . I *World of Possibilities. Flexibility and Mass Production in Western Industrialisation*, redigert av C. Sabel og J. Zeitlin. Cambridge: Cambridge University Press.
- Argyris, Chris, og Donald A. Schön. 1978. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Asheim, Bjørn, og Meric S. Gertler. 2005. The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. I *The Oxford Book of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, Harald. 1993. Den nye kommunen - den politiske bedrift? I *Ledelse og innovasjon i kommunene*, redigert av H. Baldersheim. Oslo: Tano
- Bathelt, H., A. Malmberg, og P. Maskell. 2004. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography* 28 (1):31-56.
- Bathelt, Harald, og Philip Turi. 2011. Local, global and virtual buzz: The importance of face-to-face contact in economic interaction and possibilities to go beyond. *Geoforum* 42 (5):520-529.
- Baumol, William J. 1993. Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice *Public Choice* 77:17-28.
- Baumol, William J. 2010. The to-sided cost disease and its frightening consequences. I *The Handbook of Innovation and Services. A Multi-diciplinary Perspective*, redigert av F. Gallouj og F. Djellal. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Baumol, William J., og W.E. Oates. 1972. The cost disease of hte personal services and the quality of life. *Skandinaviska Enskilda Banken Quartily Review* 2:44-54.
- Benanav, Aaron. 2007. Kali`s prophet. *New Left Review* Second series (48):139-151.
- Berge, Dag Magne. 2001. Dansen rundt gullfisken. Næringspoltikk og statlig regulering i norsk fiskeoppdrett 1970 - 1997, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Berge, Dag Magne. 2006. Ringvirkninger og nyskaping. Havfiskeflåten og maritim industri. I *Havfiskeflåten i Møre og Romsdal og Trøndelag. Bind 2. Fra fri fisker til regulert*

- spesialist. 1960 - 2006*, redigert av O. Bjarnar, D. M. Berge og O. Melle. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Berge, Dag Magne. 2012. Neo-schumpeterianisme og neo-liberalisme - motsetninger eller komplementaritet. Innlegg på forskerseminar om innovasjon i offentlig sektor, 12. og 13. januar 2012. Høgskolen i Molde. Molde.
- Berge, Dag Magne, og Hallgeir Gammelsæter. 2004. Innovasjonspolitikken utholdelige tålmodighet. I *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringspolitikken*, redigert av P. Arbo og H. Gammelsæter. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Bjarnar, Ove, og Dag Magne Berge. 2006. Skipperrederier, havfiske og industriell utvikling. I *Havfiskeflåten i Møre og Romsdal og Trøndelag. Bind 2. Fra fri fisker til regulert spesialist. 1960 - 2006*, redigert av O. Bjarnar, D. M. Berge og O. Melle. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Boyer, Robert. 1990. *The regulation school*. New York: Columbia University Press.
- Braczyk, Hans-Joachim, Philip Cooke, og Martin Heidenreich. 1998. *Regional innovation systems: the role of governances in a globalized world*. London: Routledge.
- Bukve, Oddbjørn, og Hallgeir Gammelsæter. 2004. Hvordan kan vi forstå regional utvikling? I *Nord-Vestlandet - liv laga?*, redigert av H. Gammelsæter, O. Bukve og A. Løseth. Ålesund: Sunnmørsposten forlag.
- Christensen, Tom. 1989. Innovasjonsadferd i sentralforvaltningen: Strukturelle og demografiske forklaringer på variasjon. I *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*, redigert av M. Egeberg. Oslo: Tano.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Cyert, Richard M., og James G. March. 1963. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Daniels, Peter. 2010. Services innovation in a globalized economy. I *The Handbook of Innovation and Services. A Multi-disciplinary Perspective*, redigert av F. Gallouj og F. Djellal. Cheltenham: Edward Elgar
- Edwards, Richard. 1979. *Contested terrain : the transformation of the workplace in the twentieth century*. New York: Basic Books.
- Elliot, John E. 1983. Introduction to the Transaction edition. Introduksjon til J.E.Schumpeter. *The theory of economic development. An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Etzkowitz, Henry, og Loet Leydesdorff. 2000. The dynamics of innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy* 29 (2):109-123.
- Fagerberg, Jan. 2003. Schumpeter and the revival of evolutionary economics: an appraisal of the litterature. *Journal of Evolutionary Economics* 13:125-139.
- Fagerberg, Jan 2005. Innovation: A Guide to the Litterature. I *The Oxford Handbokk of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, Christopher. 1987. *Technology and Economic Performance. Lessons from Japan*. London: Pinter.
- Friedman, Andrew L. 1977. *Industry and labour : class struggle at work and monopoly capitalism*. London: Macmillan.

- Gallouj, Faïz, og Faridah Djellal. 2000. Introduction: filling the innovation gap in service economy - a multidisciplinary perspective. I *The Handbook of Innovation and Services. A Multidisciplinary Perspective*, redigert av F. Gallouj og F. Djellal. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gallouj, Faïz, og Faridah Djellal, red. 2010. *The Handbook of Innovation and Services. A multidisciplinary perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gilje, Nils, og Harald Grimen. 1995. *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforl.
- Granovetter, Mark. 1985. Economic Action and Social structures: The Problem of Embdedness. *American Journal of Sociology* 91 (3):481-510.
- Hallén, Arivd. 2012. Hva nå, Kristin Halvorsen? *Aftenposten*, 28. mars, s. 6.
- Halvorsen, Thomas, Johan Hauknes, Ian Miles, og Rannveig Røste. 2005. *Innovation in the Public Sector. On differences between public and private sector innovation*: Publin Report No. D9. Oslo:NIFU Step.
- Halvorsen, Tor. 2011. Transforming the university - a crisis for Social Sciences and the Humanities. Uplublisert notat. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Held, David. 1987. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2011. *Innovasjon i omsorg*: NOU 2011:11. Oslo: Departementenes servicekontor.
- Isaksen, Arne. 2000. Kunnskapsaktørene i teorien om regionale innovasjonssystemet. I *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*, redigert av H. Gammelsæter. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Isaksen, Arne. 2000. Kunnskapsaktører i teorien om regionale innovasjonssystemer. I *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*, redigert av H. Gammelsæter. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Jacobsen, Dag Ingar, og Jan Thorsvik. 1997. *Hvordan organisasjoner fungerer : innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1978. *Teknisk hjelp og politisk struktur : en studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Jensen, Morten Berg, Björn Johnson, Edward Lorenz, og Bengt Åke Lundvall. 2007. Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* 36 (5):680-693.
- Jessop, Bob. 1994. Post-Fordism and the State. I *Post-Fordism. A Reader.*, redigert av A. Amin. Oxford: Blackwell Publisher.
- Jessop, Bob. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob. 2008. *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob, og Ngai-Ling Sum. 2006. *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Koch, Per, Paul Cunningham, Notza Scabsky, og Johan Hauknes. 2006. *Summary and policy recommendation*: Publin Report No. D24. Oslo: Nifu Step.
- Koch, Per, og Johan Hauknes. 2005. *On innovation in the public sector*: Publin Report No. D20. Oslo: NIFU STEP.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2012. Prop. 1 S 2012–2013. Oslo: Departementenes servicekontor.

- Kunnskapsdepartementet. *Forskning ved et tidsskille*. St. meld. 39 (1998-99). Departementenes servicekontor 1999. Available from regjeringen.no.
- Kunnskapsdepartementet. 2012. *Et åpnere forskningssystem*: NOU 2011:6. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Kunnskapsdepartementet. 2013. *Lange linjer - kunnskap gir muligheter*: Meld. St. 18 (2012-2013). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Lam, Alice. 2000. Tacit knowledge, organizational learning and societal institutions: An integrated framework. *Organization Studies* 21 (3):487-513.
- Lam, Alice. 2005. Organizational innovation. I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press.
- Lazonick, William. 1991. *Business organization and the myth of the market economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lazonick, William. 2005. The Innovative Firm. I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press.
- Leydesdorff, Loet. 2000. The triple helix: An evolutionary model of innovations. *Research Policy* 29 (2):243-255.
- Lipietz, Alain. 1992. *Towards a new economic order*. Cambridge: Polity Press.
- Lipietz, Alain. 1994. Post-Fordism and Democracy. I *Post-Fordism. A Reader*, redigert av A. Amin. Oxford: Blackwell Publishers.
- Lundvall, Bengt-Åke. 1992. Introduction. I *National Systems of Innovation*, redigert av B. Å. Lundvall. London: Pinter.
- Lundvall, Bengt Åke. 2005. Interactive learning, social capital and economic performance. Paper at the conference Advancing Knowledge and the Knowledge Economy. Washington.
- Lysgaard, Sverre. 1985. *Arbeiderkollektivet : en studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforl.
- MacKinnon, Danny, og Andrew Cumbers. 2011. *Introduction to economic geography : globalization, uneven development and place*. Harlow: Pearson/Prentice Hall.
- March, James G., Johan P. Olsen, og Søren Christensen. 1979. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G., Herbert A. Simon, og Harold Guetzkow. 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- Marx, Karl. 1954. *Capital, vol. 1*. Moskva: Progress Publisher.
- Milonakis, Dimitris, og Ben Fine. 2009. *From political economy to economics: method, the social and the historical in the evolution of economic theory*. London: Routledge.
- Nelson, Richard R. 1993. *National innovation systems: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press.
- Nelson, Richard R., og Sidney G. Winter. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Nielsen, Klaus. 1991. Towards a Flexible Future - Theories and Politics. I *The Politics of Flexibility. Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*, redigert av B. Jessop, H. Kastendiek, K. Nielsen og O. K. Pedersen. Aldershot: Edgar Elgar.
- Nilsson, Jan-Evert, og Åke Uhlin. 2002. *Regionale innovationssystem. En fördjupad kunnskapsöversikt*. Edited by Vinnova. Vol. 2002:3, *Rapport*. Stockholm: Vinnova.

- Nonaka, Ikujiro. 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Studies* 5 (1).
- Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama, og Noboru Konno. 2001. SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation. I *Managing Industrial Knowledge. Creation, Transfer and Utilization*, redigert av I. Nonaka og D. Teece. London: Sage Publication.
- Nærings- og handelsdepartementet. 2008. *Et nyskapende og bærekraftig Norge*: St. meld. nr. 7 (2008-2009). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Olberg, Dag. 1995. Endringer i arbeidslivets organisering - en introduksjon. I *Endringer i arbeidslivets organisering*, redigert av D. Olberg. Fafo-rapport 183, Oslo: Fafo.
- Olsen, Johan P. 1978. Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I *Politisk organisering*, redigert av J. P. Olsen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 2004. *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk*: Working papers/ ARENA - Senter for europaforskning, Universitet i Oslo, WP 04/04. Oslo: Arena.
- Osborne, Stephen P. . 1998. Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovation in Social Policy. *Human Relations* 51 (9):1133-1154.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Pinter.
- Piore, Michael J., og Charles F. Sabel. 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.
- Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Porter, Michael. 1998. Clusters and The New Economics of Competetion. *Harvard Business Review* (November - December):77-90.
- Powell, Walter W. , og Stine Grodal. 2005. Networks of Innovators. I *The Oxford Handbook of Innovation*, redigert av J. Fagerberg, D. C. Mowery og R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press.
- Reve, Torger, og Erik W. Jakobsen. 2001. *Et verdiskapende Norge*. Oslo: Universitetsforl.
- Reve, Torger, Terje Lensberg, og Kjell Grønhaug. 1992. *Et konkurransedyktig Norge*. Oslo: Tano.
- Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Peter Bogason, og May-Britt Ellingsen. 2011. *Innovasjonsprosesser i norske kommuner: åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*: Rapport/Norut Tromsø nr. 2/2012, Tromsø: Norut Tromsø.
- Rønhovde, Lars. 2012. *Innovasjon i offentlig sektor: en studie av prosessene knyttet til initiering av og iverksetting av samhandlingsreformen i fem kommuner på Nordmøre*: Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde, Møreforskning Molde nr. 2012:1, Molde: Høgskolen i Molde, Møreforskning Molde.
- Rønhovde, Lars. 2012. *Innovasjon og kommunikasjon i resultatkommunen*. I *Resultatkommunen*, redigert av H. Torsteinsen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røste, Rannveig. 2005. *Studies of innovation in the public sector, a theoretical framework*: Publin Reprot No. D16. Oslo: NIFU STEP.
- Røste, Rannveig, og Ian Miles. 2005. Differences between public and private sector innovation. I *On differences between public and private sector innovation*, redigert av T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles og R. Røste. Oslo: NIFU STEP.
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Sabel, Charles. 1994. Flexible Specialisations and the Re-emergence of Regional Economics. I *Post-Fordism. A Reader.*, redigert av A. Amin. Oxford: Blackwell Publishers.
- Schumpeter, Joseph A. 1983. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.* New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Schumpeter, Joseph A. 2008. *Capitalism, socialism and democracy.* New York: Harperperennial.
- Sennett, Richard. 2001. *Det fleksible mennesket: personlige konsekvenser av å arbeide i den nye kapitalismen.* Bergen: Fagbokforl.
- Skarstein, Rune. 2008. *Økonomi på en annen måte. Makt og penger fra europeisk føydalisme til globalisert kapitalisme.* Oslo: Abstrakt forlag.
- Spilling, Olav R., og Bård Jordfald. 1998. Analyser av entreprenørskap. I *Entreprenørskap på norsk*, redigert av O. R. Spilling. Bergen: Fagbokforlaget.
- Teigen, Håvard. 2007. Innovativ forvaltning. Avgrensingar og begrepsbruk. I *En innovativ forvaltning*, redigert av R. Rønning og H. Teigen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aksel. 2013. Privatiseringens kostnader. *Klassekampen*, 22. mai.
- Tornes, Kristin, red. 2012. *Evaluering i teori og praksis.* Trondheim: Akademika.
- Torsteinsen, Harald. 2006. Reultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel? Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Torsteinsen, Harald. 2012. Bakgrunn, diagnose og inspirasjon. I *Resultatkommunen. Reformert og resultater*, redigert av H. Torsteinsen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Trotskyj, Lev. 1969. *Den permanente revolusjon.* Oslo: Pax.
- Wicken, Olav. 1994. *Norsk fiskeriteknologi - politiske mål i møte med regionale kulturer: Rapport* Step nr. 21/94. Oslo: Step.
- Wood, Stephen. 1995. Hva er post-fordisme? I *Endringer i arbeidslivets organisering*, redigert av D. Olberg. Fafo-rapport 183, Oslo: Fafo



Høgskolen i Molde
PO.Box 2110
N-6402 Molde
Norway
Tel.: +47 71 21 40 00
Fax: +47 71 21 41 00
post@himolde.no
www.himolde.no



Møreforsking Molde AS
Britvegen 4
N-6411 MOLDE
Norway
Tel.: +47 71 21 42 90
Fax: +47 71 21 42 99
mfm@himolde.no
www.mfm.no