

Rannveig Røste og Helge Godø

Notat om innovasjon i offentlig sektor – til utvikling av kompetansegrunnlaget for VIOS



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning /
Senter for innovasjonsforskning
Hegdehaugsveien 31, 0352 Oslo

Arbeidsnotat 3/2005
ISSN 1504-0887

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige utgivelser, se www.nifustep.no

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Divisjon for innovasjon i Norges forskningsråd, som innspill til planleggingen av et nytt forskningsprogram om ”Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016” (VIOS). Målsetningen med dette programmet er å fremme virksomhetsforankret brukerstyrt FoU, for en bedre og mer effektiv offentlig sektor med høyere kvalitet på tjenester og forvaltning. Notatet er spesielt rettet mot å videreutvikle forståelsen av innovasjon i offentlig sektor i arbeidet med det nye forskningsprogrammet.

Hovedforfatter av notatet er forsker Rannveig Røste under prosjektledelse av forsker Helge Godø, begge ved NIFU STEP. Rådgiver Trond Knudsen og konsulent Anette Linda Vestlund har vært kontaktpersoner i Norges forskningsråd i forbindelse med oppdraget.

Oslo, 16 februar 2005

Helge Godø
prosjektleder

Innhold

Summary	7
Sammendrag	8
1 Innledning	9
2 Hva er innovasjon i offentlig sektor?	11
2.1 Hva er innovasjon?	11
2.2 Hva er offentlig sektor?	12
2.3 Hva er innovasjon i offentlig sektor?.....	14
3 En nærmere forståelse av fenomenet innovasjon i offentlig sektor	20
3.1 Strukturelle grenser og muligheter for innovasjon i offentlig sektor.....	20
3.2 Innovasjonskulturen i offentlig sektor	22
3.3 Nye betingelser for innovasjon i offentlig sektor?.....	27
4 Hvordan skape et velfungerende forskningsprogram for VIOS?	31
4.1 Nærmere om utfordringer ved innovasjon i offentlig sektor	31
4.2 Litt om virksomhetsforankret og brukerstyrt.....	33
Litteraturliste	37
Andre dokumenter:	40

Summary

This paper was written for the Division of Innovation in the Research Council of Norway, as a contribution to its planning of a new research program on *R&D for Value Creating Innovations in the Public Sector 2005-2016*¹, with *VIOS* as its acronym. The aim of this program is to promote user oriented and public sector agency based research and development for a smarter and more efficient public sector that is capable of providing higher quality management and services provision. The paper sets focus on some topics and issues that are perceived as relevant for *VIOS*, in a public sector perspective. In particular, the paper elucidates key concepts related to innovations and public sector, using the following rudimentary categories:

1. New products and services, or improvements made on existing products and services,
2. New manufacturing processes or service provision processes, or improvements of existing ones,
3. Organizational and administrative innovations,
4. Conceptual innovations,
5. Systemic innovations

Using these categories as a framework, the paper elucidates and discusses how to approach innovations in the public sector. The notion of innovations in the public sector is new – and counterintuitive to many. Traditionally, innovation theory and related research has been associated with the private, industrial sectors of the economy and its for-profit firms. In contrast, the research in public sector has emphasized policy, power and organizational aspects – and to some extent, how these aspects undergo change. Explaining these aspects in an innovation perspective has opened up a new field of exploration, and doing R&D using this approach may be highly fertile.

In the final section of this paper, the focus is set on a few, but essential challenges that need to be recognized in order to design and make the research program *VIOS* viable. In this, the interdependencies between public sector and public agency based, user oriented R&D are discussed, suggesting than an improved understanding of these issues may contribute to the knowledge base of this new research domain.

¹ This title is translated from Norwegian: ”FoU for verdiskapende innovasjon i offentlig sektor - *VIOS*”

Sammendrag

Bakgrunnen for dette notatet er Norges forskningsråds forslag om et nytt forskningsprogram om ”Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016” (VIOS)². Målsettingen med dette notatet er å belyse noen tema og problemstillinger som kan være aktuelle for VIOS med henhold til innovasjon i offentlig sektor. Notatet utdyper noen aspekter knyttet til begrepsbruken innovasjon og offentlig sektor, og benytter en kategorisering av innovasjonstyper:

1. oppfinnelse av nye eller forbedring av eksisterende produkter og tjenester
2. oppfinnelse av nye eller forbedring av eksisterende produksjonsprosesser eller måten å levere tjenester på
3. organisasjonell og administrativ innovasjon
4. konseptuell innovasjon
5. systemisk innovasjon

Notatet utdyper og drøfter deretter noen kjennetegn ved innovasjon i offentlig sektor. I siste del av notatet blir en del utfordringer knyttet til spørsmålet om hvordan skape et velfungerende forskningsprogram for VIOS reist. Dette leder over til en drøfting av forholdet mellom innovasjon i offentlig sektor, virksomhetsforankring, brukerstyring samt forskning og utvikling, og hvordan det bør legges opp til aktivitet for styrking av kunnskapsgrunnlaget på dette området.

² Programbeskrivelse – Divisjon for innovasjon. Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016 – virksomhetsforankret brukerstyrt FoU for en smartere og mer effektiv offentlig sektor med høyere kvalitet på tjenester og forvaltning

1 Innledning

I mai 2003 ble et utredningsutvalg nedsatt av Norges forskningsråd med mandat å arbeide frem et forslag til satsing innenfor brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor. Forslaget til satsing var basert på en sterkere prioritering av det helhetlige innovasjonsrettede arbeidet i Forskningsrådet, både i næringslivet og i offentlig sektor i hele landet. Utvalgets oppgave var å beskrive behovet for en slik satsing og blant annet vise hvordan man kan bygge på Forskningsrådets erfaring med virkemidler innenfor brukerstyrt FoU rettet mot næringslivet, og hvordan dette kan benyttes også i forhold til offentlig sektor og offentlig sektors oppgaveløsning. Utvalget avga utredningen ”Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor – programforslag” i desember 2003³.

STEP var involvert i dette utredningsarbeidet med et notat hvor rammene for brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor diskuteres og internasjonale trender kartlegges⁴. Notatet ble lagt frem på en idédugnad for utredningsutvalget i oktober 2003.

Norges forskningsråd foreslår og spesifiserer forskningsprogrammet i programbeskrivelsen ”Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016” (VIOS)⁵. VIOS er rettet mot å mobilisere virksomheter i offentlig sektor til å formulere og gjennomføre forskningsbaserte innovasjonsprosjekter og utviklingsoppgaver. Målet for programmet er formulert i denne programbeskrivelsen til å være: ”bidra til en smartere og mer effektiv offentlig sektor med høyere kvalitet på tjenester og forvaltning”.

Det nye forskningsprogrammet skal fremme idéutvikling i offentlig virksomhet, bringe fram og prøve ut endringer som gir klare forbedringer, støtte utvikling og utprøving samt formidle gode eksempler og resultater innen offentlig sektor og til samfunnet for øvrig. I disse forsknings- og utviklingsprosjektene skal forskere og kompetansemiljøer i næringslivet og organisasjoner være aktivt involvert.

NIFU STEP har fått i oppdrag av Norges forskningsråd å bidra til videreutvikling av kompetansegrunnlaget for VIOS. NIFU STEP vil med dette notatet bidra til å videreutvikle forståelsen av innovasjon i offentlig sektor. Vi vil starte med hva som ligger i begrepet innovasjon i offentlig sektor. Deretter vil vi gå nærmere inn i noen

³ <http://www.forskningsradet.no/CSSStorage/Vedlegg/VIOS.0.pdf>

⁴ Halvorsen og Røste 2003

⁵ Programbeskrivelse – Divisjon for innovasjon. Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016 – virksomhetsforankret brukerstyrt FoU for en smartere og mer effektiv offentlig sektor med høyere kvalitet på tjenester og forvaltning

karakteristika ved innovasjon i offentlig sektor, for å bidra til forståelsen av innovasjon i offentlig sektor i arbeidet med VIOS og til hvordan innovasjon i offentlig sektor best kan fremmes gjennom forskningsprogrammet VIOS. Vi vil avslutte med noen refleksjoner om hvordan det kan skapes et velfungerende forskningsprogram for virksomhetsforankret og brukerstyrt forskning og utvikling for innovasjon i offentlig sektor, og hvordan det bør legges opp til aktivitet for styrking av kunnskapsgrunnet på dette området i arbeidet med VIOS.

2 Hva er innovasjon i offentlig sektor?

Før vi går nærmere inn i en diskusjon av fenomenet innovasjon i offentlig sektor kan det være fruktbart å drøfte begrepene *innovasjon* og *offentlig sektor*. Dette er til en viss grad etablerte begreper, men forståelsen av innholdet i begrepene kan likevel være relativt diffust, særlig når de kobles sammen.

Innovasjon i offentlig sektor er et relativt ”nytt” begrep. Nedenfor vil vi presentere og drøfte en typologi over hvordan innovasjonsbegrepet i offentlig sektor kan forstås.

2.1 Hva er innovasjon?

I den ”tradisjonelle” industribaserte innovasjonsforskningen som vokste frem på 1980- og 1990-tallet ble innovasjon definert som utvikling av nye produkter og produksjonsprosesser. I løpet av de siste årene har en mer utvidet definisjon av innovasjon vokst frem som også inkluderer fornyelse og utvikling av tjenester, nye metoder eller måter å gjøre ting på, samt nye organisasjonsløsninger eller administrativ endring⁶.

Generelt kan innovasjon bli definert som endring. Endringen må imidlertid innebære en form for nyhet. Graden av nyhet kan imidlertid variere: innovasjonen kan være radikal eller inkrementell. Innovasjonen er radikal dersom den er ny i det globale marked og inkrementell hvis det er forbedringer av allerede eksisterende produkter, tjenester, prosesser eller organisasjoner. Nyhetskravet for radikale innovasjoner kan fremstå som ekstremt. Mellom ytterpunktene i en radikal-inkrementell skala kan man imidlertid finne karakterisering av nyhetsgrad ut fra om innovasjoner er ny i verden (radikal), nytt i det nasjonale markedet, nytt innenfor en avgrenset industri osv.

Utviklingen frem til markedet eller til den synlige innovasjonen kalles for en *innovasjonsprosess*. Innovasjonsprosesser etterfølges gjerne av en diffusjonsprosess, det vil si spredning som gjør at innovasjonen blir befestet. Helt sentralt innenfor den moderne innovasjonsforskningen er forståelsen av denne prosessen som en åpen, dynamisk og ikke-lineær utviklingsprosess som kan være vanskelig å forutsi og kontrollere. Snarere viser forskning at innovasjonsprosesser ofte har flere kilder, at kriterier for suksess og mislykkethet ofte endres underveis og at den opprinnelige prosessen ofte utvikler seg til en rekke nye innovasjonsprosesser.⁷

⁶ Schumpeter hadde også en slik bred forståelse av innovasjon, men det er først innenfor nyere forskning at denne forståelsen har vokst frem som for eksempel hos Van de Ven 1999 og Drejer 2002

⁷ Cohen og Levinthal 1990; Van de Ven 1999

Det andre sentrale element innenfor innovasjonsforskningen er at innovasjoner utvikles innenfor et *innovasjonssystem*⁸. Den systemiske tilnærmingen argumenterer for at innovasjoner fremkommer som resultat av mange, samvirkende elementer som i sum fremstår som systemiske. I dette inngår for eksempel relasjoner til andre bedrifter, hvordan fungerer det offentlige virkemiddelapparatet, tilgang til kapital, hvilken kunnskap og kompetanse er tilgjengelig osv. Innovasjonssystemet utvikles kumulativt gjennom blant annet at innovativ aktivitet fører til nye relasjoner og til at gamle endres, ny kunnskap og kompetanse utvikles og bedriftene får nye behov for offentlig støtte og rådgivning. Det finnes ulike måter å analysere innovasjonssystemer på, som blant annet nasjonale systemer avgrenset av de territorielle grenser, som regionale innenfor et geografisk område og som systemer innenfor bestemte industrielle sektorer.

Innovasjon er slik resultat av innovasjonsprosesser innenfor et sammensatt og dynamisk system, hvor innovasjonsprosessen formes av en rekke aktører og institusjoner. Innovasjonsprosesser kan for eksempel oppstå fordi ansatte i bedriften får gode ideer om fornyelse eller utvikling av produktene eller tjenestene som bedriften leverer. De ansatte kan ha fått de gode ideene på bakgrunn av deres erfaringer med hva interessene og behovene er for nye eller forbedrede produkt og tjenester i markedet, og fordi leverandører og samarbeidspartnere har pekt på potensialet i markedet for slike nye tjenester og produkter. Videre kan det for eksempel være slik at ideen nå er mulig å lansere fordi forskning har utviklet det nødvendige kunnskaps og kompetansegrunnlaget for å utvikle ideen, og fordi det offentlige virkemiddelapparatet har signalisert interesse på området med økonomiske satsinger og prosjekter.

I utviklingen av nye ideen kan både ansatte, leverandører, samarbeidspartnere, forskningsinstitusjoner og det offentlige virkemiddelapparatet involveres med sine respektive kunnskaper, kompetanse og kapital. I hvilken grad aktører og institusjoner i innovasjonssystemet er involvert i innovasjonsprosessen vil selvsagt variere avhengig av den konkrete innovasjonen som utvikles. Forskningsinstitusjoner og andre bedrifter vil i noen innovasjonsprosesser (særlig innenfor avansert vitenskapsbasert teknologiutvikling) være helt sentrale for å utvikle produktet eller tjenesten. Brorparten av innovasjoner skapes imidlertid på grunnlag av den kunnskap og kompetanse som allerede foreligger blant de ansatte i bedriften – og i samarbeid med bedriftens omgivelser, dvs. markeder, kunder, leverandører, myndigheter, etc.

2.2 Hva er offentlig sektor?

Offentlig sektor blir ofte benyttet som et entydig begrep, om aktivitet som er noe vesensforskjellig fra privat sektor. Dette tiltross for at offentlig sektor omfatter

⁸ se for eksempel Lundvall 1992; Nelson 1993; Edquist 1997; Braczyk, Cooke and Heidenreich 1998; Malerba 2002

en rekke virksomheter med forskjellige aktiviteter, som for eksempel: Stortinget som lovgivende statsmakt, regjeringen, direktorater og statlig tilsyn som utøvende statsmakt, fylkesmannsembetene, fylkeskommunale enheter og kommunal tjenesteyting. I løpet av de siste årene har offentlig sektor vært under stor endring, og grensesnittet til privat sektor fremstår i utgangspunktet som noe mer uklart enn tidligere. I utarbeidelsen av et forskningsprogram rettet mot offentlig sektor er det helt grunnleggende å kjenne til denne bredden og variasjonen i offentlig sektor, og hvordan offentlig sektor skal defineres og avgrenses i forhold til privat sektor – og hva slags utviklingsdynamikk som kan forventes.

Hva som er offentlig sektor blir formet gjennom en rekke politiske prosesser og arenaer, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, gjennom forhandlinger mellom politiske partier, interessegrupper, lobbyister, byråkratiet osv. Interessen for offentlig sektor synes ofte imidlertid å være knyttet til hva som kommer ut av disse prosessene fremfor hvordan de politiske prosessene foregår. Interessen er ofte knyttet til hva offentlig sektor produserer og leverer av regelverk og goder for samfunnet. Det gjelder for eksempel hvilke offentlige helse- og sosialtjenester som leveres, hvordan forholdene er for kollektivtransport og standarden på norske veier, hvilke miljøkrav offentlig sektor stiller til norske bedrifter, overføringer til ulike kulturelle tilbud osv. En rekke offentlige virksomheter har ansvaret for slik offentlig aktivitet, som for eksempel regionale sykehus, helsetilsynet, kommunale selskaper for kollektivtrafikk, samferdselsavdelingen i fylkeskommunen, Statens Forurensningstilsyn, overføringer til det lokale kulturtilbud vedtatt i kommunestyret osv. Innholdet i offentlig sektor utformes og iverksettes slik gjennom politiske prosesser med mange aktører og institusjoner på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, av politisk valgte, interessegrupper, forvaltning, ansatte tjenesteleverandører osv.

I disse politiske prosessene og offentlige institusjonene er både aktiviteten og interessen for hva offentlig sektor skal være svært forskjellig. Både den eksisterende aktiviteten og meningene om hva offentlig sektor skal være kan slik presse og trekke offentlig sektor i ulike retninger. Det er ikke bare mellom ulike sektorer i offentlig sektor at aktiviteten er forskjellig, men også innad i sektorene. Aktiviteten i for eksempel helsesektoren i regionale sykehus, helsetilsynet og Helse- og omsorgsdepartementet varierer over et nokså stort spenn fra blant annet praktisk tjenesteleveranse, kontroll over at alt går riktig for seg og til planlegging av hvordan helsesektoren skal se ut i fremtiden. På bakgrunn av disse ulike aktivitetene og hva som forventes av aktørene i disse ulike institusjonene vil det også være ulike oppfatninger av hva som bør være rollen til offentlig sektor. Uenigheten kan også forekomme mellom ulike nivåer, mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, både knyttet til problemstillinger om selvstyre og statlige overføringer samt til regionale og lokale variasjoner i blant annet historie, økonomi, geografi og demografi.

Offentlig sektor har vært under stor endring de siste årene, grensesnittet til privat sektor fremstår slik i utgangspunktet som noe mer uklart enn tidligere. En rekke virksomheter som tidligere var eid og lønnet av det offentlige har blitt privatisert og konkurransesatt. Offentlig sektor er ikke lengre monopolist og alene om å produsere og levere offentlige tjenester. Grensene for offentlig sektor har blitt mer åpne, men offentlig sektor har også minsket i størrelse.

Det er ikke lenger nødvendigvis slik at det er offentlig lønnet som utfører offentlige oppgaver. Offentlige tjenester, som for eksempel rengjøring av offentlige bygninger, renovasjon og pleie av eldre på sykehjem, har blitt konkurransesatt og er i flere statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter utkontraktert til private bedrifter og organisasjoner. Offentlig sektor har slik blitt utvidet til også å være en del av virksomhet utført av private aktører. En rekke tidligere statlige foretak har blitt privatisert og tjenestene selges nå i det private marked, som for eksempel opphevelsen av de statlige monopolene på telefoni og post på 1990-tallet og nå nylig av Norske statsbaner.

Men selv om konkurransesetting, utkontraktering og privatisering har ført til mer diffuse og skiftende grenser mellom offentlig og privat sektor er det fremdeles noen sentrale faktorer som definerer hva som er offentlig sektor. Selv om offentlige tjenester kan si å ha blitt utvidet ved at private aktører utfører offentlige tjenester betyr ikke det at den private tjenesteleverandøren har blitt en del av offentlig sektor. Tjenesten som utføres er imidlertid en del av offentlig sektor. Offentlig sektor kan slik avgrenses til de tjenester som staten, fylkeskommuner eller kommuner har ansvaret for at blir utført. Ansvaret defineres gjennom kriterier til størrelse på den offentlige tjenesten, kvalitet og pris. Offentlig sektor avgrenses også til de mer tradisjonelle virksomheter hvor offentlig sektor er eier og arbeidsgiver.

2.3 Hva er innovasjon i offentlig sektor?

Anvendelsen av innovasjon som begrep er relativt nytt innenfor offentlig sektor. Fokuset på endring er imidlertid ikke nytt, og er særlig kjent under termer som modernisering, reorganisering og effektivisering. I all vesentlighet har fokuset på endring de siste 20 årene vært rettet mot kostnadsutt i offentlig sektor, foruten det sterke fokuset på innføring av ny teknologi og da særlig IKT. Studiene er i hovedsak rettet mot implikasjonene disse endringene har med henhold til verdiene i offentlig forvaltning og for effektiviseringsgevinsten. En pådriver i dette er teoretiske bidrag og forskning inspirert av New Public Management (NPM)⁹. Den NPM relaterte forskningen og den tradisjonelle forskningen har i liten grad tatt for seg hvordan endring faktisk foregår i offentlig sektor: hvem tar initiativ til endring, hvor kommer idéene fra, hva er barrierene for endring og hvordan ser endringsproduktet ut til slutt.

⁹ se for eksempel: Minouge 1998; Sørensen, Borge og Hagen 1999; Christensen og Lægreid 2001

Innenfor innovasjonsforskningen har innovasjon i offentlig sektor ikke vært omfattet av noen særlig interesse hittil. Riktignok studeres innovasjonspolitik som en del av innovasjonssystem, som for eksempel utdanningspolitikk, næringspolitikk og regional politikk, men hvordan og hvorfor politikken blir besluttet betraktes i all vesentlighet som ”sorte bokser”. Innovasjon i offentlige sektor som produsent og tjenesteleverandør er i liten grad undersøkt og analysert, bortsett fra enkelte sektorer som forsvar og UoH-sektoren. Dette til tross for at offentlig sektor er en betydningsfull arbeidsplass og produksjonseenhet. Offentlig sektor sysselsatte nærmere 40 % av arbeidsstyrken i Norge i 2003¹⁰, og totale utgifter i offentlig forvaltning var på hele 717 135 millioner kroner i 2003¹¹. Dette omfatter innkjøp av varer og tjenester for om lag 220 milliarder kroner årlig.

EU prosjektet PUBLIN – ”Innovation in the public sector”¹² er motivert ut fra denne mangelen på kunnskap om innovasjon i offentlig sektor. PUBLIN utforsker muligheten av å overføre viten om innovasjon fra innovasjonslitteraturen samt fra tradisjonelle studier av endring i offentlig sektor for å forstå hvordan og hvorfor innovasjon foregår i offentlig sektor. Vi vil her først vise hvordan ulike teoretiske tilnærminger kan gi kunnskap om innovasjon i offentlig sektor¹³, før vi vil presentere en typologi over hvordan innovasjonsbegrepet i offentlig sektor kan forstås.

2.3.1 Noen teoretiske tilnærminger til innovasjon i offentlig sektor

Ulike teoretiske perspektiv på innovasjon kan bidra med forståelsen av hvordan innovasjon utvikles gjennom innovasjonsprosesser og innovasjonssystemer i privat sektor, som vi har vist i del 2.1.

Innenfor de mer tradisjonelle studier av endring i offentlig sektor er det særlig organisasjonsteorien og det nyinstitusjonelle perspektivet representert ved Johan P. Olsen og James March¹⁴ som har dominert. Nyinstitusjonalismen understreker at organisasjonsatferd foregår innenfor institusjonelle arrangement, og at institusjonen i seg selv har betydning for atferden. Institusjonen representerer en institusjonalisert forståelse, det vil si en felles forståelse i organisasjonen som sjelden uttales eksplisitt. Denne institusjonaliserte forståelsen blir reproduisert av medlemmene og deltakerne gjennom en kognitiv prosess, hvor de opptar organisasjonens regler og normer som sin egen forståelse av hvordan organisasjonen skal handle. Det betyr imidlertid ikke at institusjoner er uforanderlige og statiske.

¹⁰ Statistisk årbok 2004, tabell 241 og 621. Det foreligger ikke egne tall som spesifiserer private og offentlige tjenester innenfor undervisning, samferdsel, helse og sosialtjenester.

¹¹ Statistisk årbok 2004, tabell 575

¹² se <http://www.step.no/publin>

¹³ for mer utfyllende om teoretiske perspektiver se Røste 2004: ”Studies of innovation in the public sector, a literature review”, <http://www.step.no/publin/reports/d8-litterature-survey-march2004.pdf>

¹⁴ Se bl.a Cyert og March 1963; Cohen og March 1974; March og Olsen 1976, 1989, 1995.

Institusjoner utvikles snarere gjennom kontinuerlig læring, fortolkning og tilpassing av den eksisterende situasjonen i organisasjonen. Radikale endringer kan også forekomme ved ekstreme forandringer i omgivelsene eller ved organisatoriske kriser.¹⁵ Nyinstitusjonalismen understreker slik betydningen av det institusjonelle aspekt som også innovasjonsstudier er inne på, og betydningen av å forstå og ivareta det historiske og kulturelle som er forankret gjennom organisasjonen over tid

Det finnes en rekke tradisjonelle studier som tar for seg hvordan politiske prosesser og systemer fungerer som kan bidra til innsikt i fenomenet innovasjon i offentlig sektor. Charles Lindblom¹⁶ teori om inkrementalismen er et slikt bidrag. Teorien ble utviklet som en kritikk av den rasjonelle mål-middel-modellen for beslutningsatferd i offentlig politikk. Lindblom fant at politikerne i liten grad besluttet ut fra et slikt helhetlig og rasjonelt perspektiv. Snarere ble mål valgt ut fra det som var mulig med de midlene beslutningstakerne disponerte. Politiske prosesser er ”de små skritts politikk” eller ”the science of muddling through” – kunsten å rote seg igjennom. Denne forklaringsstrategien kan være også fruktbar for å belyse hvordan endring skjer – og hvordan innovasjoner fremkommer.

William Niskanens¹⁷ teori om byråkratene som ”budsjettmaksimerere” er et annet interessant bidrag. Niskanen hevder at byråkrater ikke er noe annerledes enn andre mennesker, men handler ut fra egeninteresse – også i sin rolle som offentlige tjenestemenn. Byråkrater er ikke motivert av felles goder, men forsøker til enhver tid å øke det budsjettet som de har ansvar for. Gjennom å øke sin del av budsjettet oppnår de at deres egen posisjon blir ytterligere styrket, og oppnår økt makt, prestisje, status osv. Byråkratene har anledning til å opptre som ”budsjettmaksimerere” fordi de gjennom sin sentrale posisjon og faglige kompetanse har informasjonen som er nødvendig for å kalkulere kostnader og gevinster knyttet til ulike beslutningsvalg. Byråkratene kan slik lett argumentere for budsjettøkning overfor politikerne, selv om det resulterer i et budsjett som er langt høyere enn hva som er det beste for samfunnet i sin helhet. Innovasjonsprosesser kan slik igangsettes som et ledd i dette, som for eksempel nye programmer, tiltak, utvikling av nytt utstyr, reformer, etc.

Teorier om ”iverksetting” eller hva som finner sted i gjennomføringen av offentlige tiltak er en tredje tilnærming som kan være av interesse for innovasjoner i offentlig sektor. Teoriene om iverksetting har delt seg i to teoretiske perspektiver: top-down og bottom-up. I top-down¹⁸, eller ovenfra-ned tilnærmingen hevdes det at iverksettingsprosessen i offentlig sektor har en klar begynnelse og avslutning¹⁹. Iverksetting er noe som tar til etter at et vedtak er truffet, og avsluttes når vedtaket er

¹⁵ Se bl.a. Levinthal og March 1982; Olsen 1992; Brunsson og Olsen 1993; Olsen 1996

¹⁶ Lindblom 1959, 1979

¹⁷ Niskanen 1971, 1973, 1991, for nærmere diskusjon se bl.a. Dunleavy (1991) og Egeberg (1995).

¹⁸ Merkelappen ”top-down” er gitt av kritikerne i bottom-up perspektivet.

¹⁹ Se bl.a. Pressman og Wildavsky 1973; Van Meter og Van Horne 1975.

realisert. Det er med andre ord et klart skille mellom den politiske beslutningen versus gjennomføringen av beslutningen. I bottom-up, eller nedenfra-opp perspektivet²⁰, hevder de på den annen side at det ikke finnes noe klart skille mellom utforming og iverksetting av politikk, men at iverksetting er en stadig pågående prosess uten begynnelse og ende hvor politiske beslutninger og gjennomføring av beslutningene tas i alle prosesser og institusjoner i offentlig sektor. Begge perspektivene gir muligheter for å forstå hvordan initiativ til endring blir tatt, hvor ideene kommer fra og hvordan endringsproduktet ser ut til slutt.

Innovasjonsteoretiske perspektiver samt mer tradisjonelle teorier om offentlig sektor og endring i offentlig sektor kan slik sammen med NPM bidra med kunnskap om hvordan innovasjon i offentlig sektor foregår. Denne brede teoretiske tilnærmingen gir nyttig innsikt om innovasjon, offentlig sektor og endring i offentlig sektor, og kan i neste omgang syntetiseres til kunnskap om innovasjon i offentlig sektor. Utfordringen er imidlertid å tilpasse potensielt relevante teoretiske tilnærminger som kan bidra med nyttig innsikt.

2.3.2 En typologi over innovasjon i offentlig sektor

PUBLIN fokuserer på fem ulike typer innovasjoner, basert på den utvidede definisjonen av innovasjon i offentlig sektor. Vi vil her gå nærmere inn i disse ulike typene med bruk av eksempler. Disse fem ulike typene kan slik bidra til å forstå hva innovasjon i offentlig sektor kan være.

De fem typene som PUBLIN fokuserer på er:

1. oppfinnelse av nye eller forbedring av eksisterende produkter og tjenester
2. oppfinnelse av nye eller forbedring av eksisterende produksjonsprosesser eller måten å levere tjenester på
3. organisasjonell og administrativ innovasjon
4. konseptuell innovasjon
5. systemisk innovasjon

I likhet med i privat sektor kan innovasjon i offentlig sektor forekomme som *nye eller forbedring av eksisterende produkter og tjenester*. En rekke offentlige virksomheter benytter avanserte teknologiske løsninger som produsent og tjenesteleverandør som

²⁰ Se bl.a. Elmore 1980; Barrett og Hill 1984

for eksempel sykehuset, jernbanenettet og forsvaret. Ofte kan dette være teknologi utviklet av etaten selv. Teknologisk sett kan disse utvikle seg til å bli radikale innovasjoner, slik man kan se mange eksempler på mht militærteknologi og IKT, eksempelvis Internett. Dette er ofte teknologiske løsninger som ikke allerede foreligger i markedet, men hvor produktet har blitt utviklet i kontakt med den offentlige virksomheten. Forsvaret er kanskje et nokså spesielt eksempel hvor markedet oppfattes som nokså lukket. Forsvaret er imidlertid i stor grad involvert i utviklingsprosesser innenfor våpenteknologi hvor de spesifiserer sine behov, som vi for eksempel kan se i innkjøpet av de nye fregattene.

Den andre innovasjonstypen skjer ofte i sammenheng med den første; *utvikling av nye eller forbedring av eksisterende produksjonsprosesser eller måten å levere tjenester på*. Innføringen av det nye pensjonssystemet i Norge vil for eksempel medføre behov for nye databaserte løsninger for å regne ut rett pensjonsbeløp når det innføres. Dette er nødvendigvis et nokså unikt databasesystem som ikke finnes i markedet i dag og hvor kravene til det nye systemet må spesifiseres av det offentlige selv.

Den tredje typen er kanskje den typen endring det tradisjonelt har vært mest samfunnsvitenskapelig fokus på i offentlig sektor, nemlig *organisasjonell og administrativ innovasjon*. I løpet av de siste 20 årene har vi vært vitne til en lang rekke offentlige reformer og reorganiseringer inspirert av NPM-relaterte prinsipper om konkurranseutsetting, innsatsorientert ledelse og budsjetter, indikatorer for suksess og mål-og-resultatstyring. I Østensjø bydel i Oslo kommune har for eksempel konkurranseutsetting av hjemmehjelpstjenester ført til opprettelse av et nytt organisatorisk støtteapparat som vurderer tilbudene og kontrollerer at hjemmehjelpstjenesten blir gjennomført på en tilfredsstillende måte. Den nye organiseringen følger den NPM inspirerte ”bestiller-utfører-modellen” hvor offentlig sektor har en definert rolle som bestiller av offentlige tjenester og hvor hvem som skal utføre tjenesten blir bestemt via tilbud og kontrakter.

Den fjerde typen er en mer abstrakt og analytisk type som kanskje ikke umiddelbart oppfattes som viktig for opprettelsen av et forskningsprogram om innovasjon i offentlig sektor. Vi ser for oss at innovasjon i offentlig sektor også kan forekomme som *konseptuell innovasjon*, det vil si som introduksjon og befestelse av ett nye rasjonale eller ideologi for hva rollen til offentlig sektor skal være. Den dominerende rollen til NPM i organisering av offentlig sektor er et typisk eksempel. NPM representerer ikke bare nye prinsipper for organisering av offentlig sektor, men overføringen av organisasjonsprinsipper fra privat sektor innebar også en totalt ny måte å forstå hva rollen til offentlig sektor skal være. Det anses som helt sentralt å forstå hvordan slike ideologiske endringer av offentlig sektors rolle foregår for å forstå fenomenet innovasjon i offentlig sektor.

Den femte typen; *systemisk innovasjon*, er også av mer overordnet art, men hvor den praktiske betydningen for offentlig sektor og for utarbeidelsen av forskningsprogrammet VIOS nok er mer åpenbar. Vi ser for oss at systemisk innovasjon i offentlig sektor kan forekomme på ulike måter: offentlig sektor kan betraktes som en del av det nasjonale innovasjonssystemet, som et eget offentlig innovasjonssystem eller som en rekke sektoravgrensede systemer innenfor helse, forsvar, skole osv. Uansett vil endringer i deler av systemet påvirke resten av systemet. NPM kan igjen benyttes som eksempel. Den dominerende bruken av NPM relaterte prinsipper har ført til at institusjoner i offentlig sektor har blitt endret, at nye har blitt opprettet og at nye private aktører og frivillige organisasjoner har blitt involvert som blant annet leverandører av offentlige tjenester. NPM har ført til nye arbeidsområder for både offentlig og privat virksomhet som ikke fantes tidligere, og har slik ført til nye roller, nye og endrede institusjoner, deltakere og relasjoner i offentlig sektor. Andre former (modeller) for offentlig-privat samarbeid kan tenkes blir utviklet. Dette vil i så fall representere en utfordring og målsetning for VIOS.

De ulike typene innovasjoner angitt ovenfor er ikke gjensidig utelukkende kategorier men overlappende typer. Det viser blant annet eksemplet på den tredje typen, på hvordan organisasjonell innovasjon i form av NPM relaterte prinsipper om konkurranseutsetting, innsatsorientert ledelse og budsjetter, indikatorer for suksess og mål-og-resultatstyring også kan være knyttet til innovasjon i produkt og tjenester samt måten å levere tjenesten på. Videre viser også den NPM relaterte innovasjonen i organisasjonell endring hvordan innovasjonsprosesser også kan innebære konseptuell og systemisk innovasjon.

3 En nærmere forståelse av fenomenet innovasjon i offentlig sektor

Vi vil her ta for oss fenomenet innovasjon i offentlig sektor nærmere for å bidra til forståelsen av innovasjon i offentlig sektor i arbeidet med VIOS, og til hvordan innovasjon i offentlig sektor best kan fremmes gjennom forskningsprogrammet VIOS.

3.1 Strukturelle grenser og muligheter for innovasjon i offentlig sektor

Vi vil her se nærmere på hvilke strukturelle muligheter og begrensninger institusjonene og prosessene i offentlig sektor setter for innovasjon til forskjell fra i privat sektor.

3.1.1 Politiske prosesser i et komplekst system

Den vesentlige forskjellen mellom privat sektor og offentlig sektor er kanskje at offentlig sektor må handle i samsvar med grunnleggende demokratiske styringsprinsipper. Til forskjell fra private bedrifter har ikke offentlige virksomheter overordnet kontroll over målene for egen virksomhet, målene defineres og endres snarere av den demokratisk valgte politiske ledelse og av de politiske prosesser. Noen målsetninger er stabile og langsiktige – andre er mer flytende og kan endres dramatisk ved et regjeringsskifte. Det er imidlertid en rekke politiske prosesser som virker inn i slike målformuleringsprosesser.

Den viktigste funksjonen til valg er nettopp at skal sikre at de folkevalgte organer representerer interessene til borgerne. Demokratiske valg er imidlertid bare en av flere ”kanaler” for å fremme demokratiske og politiske interesser, andre er for eksempel gjennom aktiviteten i interessegrupper, som lobbyister, gjennom byråkratiet og ytring gjennom massemedia. Hvordan demokratiet fungerer i praksis er en kompleks diskusjon som vi ikke skal gå nærmere inn på her. Det er imidlertid viktig å ha en forståelse av at det finnes en rekke ”kanaler” for politisk påvirkning for å forstå fenomenet innovasjon i offentlig sektor.

Interesseorganisasjonene utøver en sentral rolle for å forsøke å endre offentlig virksomhet, både i høringsprosesser og i mer uformelle og ad hoc pregede situasjoner som lobbyister og aksjonister. Nye ideer for offentlig virksomhet kan også lanseres gjennom massemedia som formidler av ”folkets” interesse, som ”agendasetter”. Massemedia fremmer en rekke saker om misnøye med offentlig virksomhet, ofte støttet med spørreundersøkelser for å vise folkets misnøye. I denne formidlingen av misnøye vil imidlertid kanskje fokuset oftere være rettet mot behovet for endring fremfor på hvordan offentlig sektor kan endres og fornyes til det bedre. På den annen side kan også slik formidling av misnøye fungere som et ledd i en innovasjonsprosess.

Misnøyen kan nettopp vise at det er behov for endring av den etablerte offentlige virksomheten og kan slik stimulere til nytenkning hos politiske aktører og offentlige institusjoner.

Byråkratiet er en fjerde "kanal" for politisk påvirkning. Byråkratiet skal i utgangspunktet ikke bedrive politisk påvirkning, men være nøytralt, lojalt og faglig uavhengig. I denne byråkratrollen ligger det imidlertid et krysspess som er vanskelig å forene²¹. Byråkratene skal til enhver tid være lojale tjenere i utøvelsen av regjeringens politikk. Byråkratiets tradisjonelle rolle som uavsettelig har slik sikret kontinuerlig myndighetsutøvelse gjennom politiske turbulente endringer. Lojaliteten kan imidlertid ytre seg på ulike måter; som passiv godkjennelse av de nye maktøverne eller som aktiv støtte under utarbeidelsen av nye programmer. Byråkratiet stilles her imidlertid ovenfor et dilemma i hvordan finne balansen mellom rigiditet og fleksibilitet, orden og fornyelse og treghet og forandring. Dilemmaet viser krysspesset mellom lojalitet og nøytralitet, og viser slik også effektiviseringsbegrensninger i et demokratisk styre. Dilemmaet knytter seg også til de sammensatte styringsprinsippene i staten, som blant annet hvilken rolle tidligere majoritetsbeslutninger skal spille i forhold til det genuine demokratiske flertallsprinsippet og til kravet om kontinuitet og forutsigbarhet slik at blant annet bedriftene kan foreta en viss langsiktig planlegging i forhold til eksisterende lover og forskrifter²². Dilemmaet blir desto mer komplekst i forhold til den tredje sentrale rollen om faglig uavhengighet. Samtidig som byråkratene skal være lojale og underordnet det politiske styret skal de være faglige uavhengige og iverksette politikken på en faglig forsvarlig og nøytral måte. Byråkratene er ansatt på bakgrunn av sin faglige kompetanse og deres tradisjonelt sett lange fartstid i posisjoner og et høyt stillingsvern har ofte gitt dem kjernekompetanse på relativt spesifiserte områder som de folkevalgte ikke har mulighet til å oppnå.

Generelt må nye ideer gjennom sammensatte og komplekse politiske prosesser før de ender opp i faktisk endring av offentlig sektor. Så vel folkevalgte, medlemmer av politiske partier, interesseorganisasjoner og byråkrater må diskutere og forhandle både innad i egen organisasjon for å få oppslutning om en ny ide og utad med andre konkurrerende interesser. Forhandlingsstyrken til de ulike aktørene og organisasjonene varierer ofte avhengig av den konkrete saken det gjelder, med blant annet hvordan et saksområde involverer ulike aktører, hvordan kunnskapen og kompetansen er om dette området og hvilke aktører og institusjoner som har tid og forhandlingsvilje til å kjempe om den politiske interessen i denne saken.

²¹ Jacobsen 1994; opprinnelig trykket i *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1, 1960:231-248.

²² se også Egeberg 1994

3.1.2 Det offentlige budsjettssystemet og lovverket

I nasjonal sammenheng fastsetter statsbudsjettet på en måte hva som skal være offentlig aktivitet på øverste nivå. Det er førende for offentlig sektor på underliggende nivåer, i etater, kommuner, etc. Det er nettopp statlige pengeoverføringer som gjør offentlig aktivitet mulig. Den politiske vilje er slik sett manifestet i budsjettet, men med økende gjennomslag for NPM har de offentlige virksomhetene en relativt stor handlingsfrihet i hvordan midlene faktisk benyttes såfremt de kan vise til at målene for den offentlige virksomheten er innfridd. For mange offentlige virksomheter har det blitt opprettet et system for økonomiske overføringer basert på innrapportering av definerte NPM inspirerte suksesskriterier. De økonomiske overføringene til universitetet er for eksempel nå bestemt av karakterer og antall uteksaminerte kandidater. Denne utviklingen har gitt offentlig sektor et handlingsrom som ikke eksisterte tidligere (detaljstyring var normen). Dette skulle tilsi at mulighetene for innovative initiativ er blitt større.

Det er også en rekke andre krav nedfelt i lover og forskrifter som må innfris. På universitetene gjelder dette blant annet byggetekniske forskrifter, faglig kvalitet og produksjon av vitenskapelige artikler og krav til helse- og miljø for både ansatte og studenter.

Tiltross for noe større handlingsfrihet de senere årene fremstår det offentlige budsjettssystemet og lovverket som strukturelle begrensninger i muligheten for å fremme nye ideer. Begrensningene ligger i selve rammebetingelsene, i de krav som er definert og i tids- og kostnadensrammer. Disse kravene kan skape trange vilkår for kreativitet og utvikling av nye eller forbedrede aktiviteter innenfor den offentlige virksomheten.

På den annen side kan nettopp stramme økonomiske budsjetter fremme innovasjon i offentlige virksomheter. Endring i de økonomiske betingelsene kan nettopp tvinge den offentlige organisasjonen til å tenke nytt. Det er imidlertid ikke gitt at dette er en nytenkning som fører til bedre kvalitet på de offentlige tjenestene. Den enkleste løsningen for å spare kostnader er kanskje å begrense arbeidsstokken samt å fjerne aktiviteter fra den offentlige tjenesteagenda. VIOS kan kanskje nettopp her bidra til å oppdage nye muligheter for hvordan det både kan spares kostnader og samtidig opprettholde velferdsnivået på tjenestene.

3.2 Innovasjonskulturen i offentlig sektor

3.2.1 Incentiver for innovasjon i offentlig sektor

Innenfor økonomisk teori antas det at den grunnleggende logikk for hvordan bedriftene opptrer ligger i markedets logikk. Det vil si at private bedrifter antas å opptre i henhold til økonomisk rasjonalitet; at de utforsker markedsmuligheter, forbedrer yteevnen for å svare på utfordringer i markedet og ekspandere. Neo-klassisk

økonomisk teori ser eksistensen av perfekte løsninger og en optimal fordeling av ressurser som et resultat av markedets logikk. Denne økonomiske tilnærmingen til innovasjon er hva Frost og Egri²³ kaller for ”den rasjonelle myten ved innovasjon”. Innovasjonsprosessen er ikke så rasjonell og målrettet.

I offentlig sektor har profitt, rasjonalitet og markedslogikk blitt mer fremtredende modeller de siste årene, noe vi vil komme tilbake til senere i notatet. Selv om markedsmodeller adopteres i offentlig sektor, er fremdeles den grunnleggende logikken en annen i offentlig sektor. Offentlig sektor konkurrerer ikke om en bestemt del av markedet, men skal snarere levere tjenester til alle brukere av offentlige tjenester. Offentlig sektor har slik ikke de samme mulighetene til å ekspandere; de forholder seg ofte allerede til det største markedet som det er mulig å levere til²⁴, samtidig møter heller ikke de samme utfordringene og konkurransen i markedet som private bedrifter gjør. I følge Drucker maksimerer snarere det offentlige sin aktivitet fremfor å optimalisere det eksisterende²⁵.

Gretschman²⁶ sier videre at dersom målene og midlene i offentlig virksomhet ikke er entydig, flere mål eller målene skifter ofte, så er det vanskelig å definere fullt og helt hvordan innsatsfaktorer henger sammen med effektfaktorer. Det er derfor problematisk å betrakte insentivstrukturen i offentlig virksomhet i rene økonomiske termer.

Den overordnede utfordringen i forståelsen av fenomenet innovasjon i offentlig sektor synes derfor å være å overføre lærdom fra innovasjonsstudiene til en setting hvor marked og konkurranse ikke er den overordnede norm. Hvorfor skal offentlig sektor innovere når ikke utfordringer som markedskonkurranse eller ekspansjon krever endring og nytenkning?

3.2.2 Hvem og hvordan tas initiativ til innovasjon i offentlig sektor?

En forutsetning for at en ønsket innovasjon skal finne sted i både privat og offentlig sektor er at det tas beslutning om å utvikle ideen. Det må besluttes hvorvidt en ide skal utvikles, om andre ideer heller skal utvikles eller hvorvidt status quo er det beste. Dersom en tar i betraktning at innovasjonsprosesser kan være grunnleggende uforutsigbare og risikofylte er dette vanskelige beslutninger å treffe. Minnesota Innovation Research Program har studert en rekke innovasjonsprosesser, og har funnet et mønster for hvordan innovasjon foregår. Et grunnleggende trekk er at utviklingsprosessen ofte tar nye og uventede retninger, feil og tilbakeslag forekommer relativt ofte og kriterier for hva som betegnes som suksess og fiasko endres ofte

²³ Frost og Egri 1991

²⁴ selv om noen offentlige tjenester kanskje har et visst potensial for ekspandering utenlands.

²⁵ Drucker 1985

²⁶ Gretschmann 1990

underveis²⁷. I offentlig sektor er kanskje beslutningene desto vanskeligere å treffe fordi beslutningene treffes i en politisk kontekst?

I utgangspunktet følger beslutningsstrukturen i offentlig sektor demokratiske og hierarkiske prinsipper hvor det er de folkevalgte organene som er ansvarlige for beslutningene. Dette er imidlertid et forenklet bilde av det demokratiske system, og som vi viste til i 3.1 er det et langt mer komplekst system som politiske beslutninger treffes innenfor. I tillegg til dette komplekse systemet hvor det er en rekke aktører og institusjoner som forsøker å påvirke beslutningene til sin fordel, er også systemet komplekst med tanke på det store antallet saker som behandles. Det er med andre ord ikke mulig for den enkelte politiker å ha full oversikt over og kunnskap om alle sakene som behandles til enhver tid i det politiske system²⁸. Politiske beslutninger er som Linblom sier ”de små skrittets politikk”²⁹, og snarere resultat av kompromiss og forhandlinger fremfor rasjonelle valg³⁰.

I de siste årene har det kommet en rekke handlingsplaner med fokus på endring av det eksisterende i det norske samfunnet, som for eksempel plan mot mobbing i arbeidslivet, e-Norge, og plan for eldreomsorgen³¹. Som begrunnelse for handlingsplaner blir forskningsresultater og statistikk benyttet, og slik vise til at det er behov for endring, en kvalitativ forbedring er nødvendig. Hvordan denne skal nås konkretiseres som regel i liten grad av flere grunner. Handlingsplanene forsøker imidlertid ofte å plassere ansvaret for at endringen foretas til bestemte deler av offentlig sektor. Hva som skjer videre er imidlertid ofte overlatt til den enkelte offentlige virksomhet. Dette kan være en god strategi for å ivareta lokale behov og forskjeller, mellom blant annet ulike etater og kommuner³². Det kan videre være en fordel å involvere de berørte parter i endringsprosessen for å skape oppslutning om den politiske reformen³³. Selv om slike former for delegering er i pakt med norsk politisk kultur, kan det imidlertid samtidig være en fare å gjøre ansvaret for endringen for fragmentert slik at ingen offentlig virksomhet oppfatter det som deres ansvar at endringen blir gjennomført.

Det er selvsagt også et spørsmål om hvem som får ansvaret for å gjennomføre endringen, og hva disse offentlige virksomhetene bidrar med til klargjøring av hva og hvordan den ønskede situasjon skal nås. Handlingsplanen for e-Norge gir for eksempel en liste over en rekke departementer som skal utføre ulike oppgaver for å bedre datakompetansen i nasjonen, mens handlingsplanen for eldreomsorg overlater

²⁷ se for eksempel Van de Ven 1999

²⁸ se for eksempel Simon 1945

²⁹ se 2.3.1; Lindblom 1959, 1979

³⁰ se for eksempel Offerdal 1992

³¹ St.meld. nr. 50 (1996-1997); e-Norge (2004); Jobbing uten mobbing (2004)

³² se for eksempel Offerdal 1984

³³ se for eksempel Brunsson og Olsen 1993

den faktiske gjennomføringen til kommunene. Det vil være helt avgjørende for utkommet av innovasjonsprosessen hvor konkret den videre prosessen er definert av de overordnede politiske institusjonene og hvorvidt eventuelt andre aktører og institusjoner involveres i denne konkretiseringen av planene. Hvis en rekke interesseorganisasjoner, private bedrifter og ansatte i aktuelle offentlige institusjoner involveres i diskusjonen kan dette komplisere endringsprosessen og trekke den ut i tid. Samtidig vil en slik bred involvering føre til at flere berørte, overgripende problemstillinger lettere blir behandlet, og at iverksettingen av handlingsplanen slik vil inneha læring av erfaringer som aktører og institusjoner har gjort seg med hvordan situasjonen er i dag.

Hvem og hvordan det tas initiativ til innovasjon i offentlig sektor kan betraktes ut fra de to perspektivene på iverksetting innenfor politiske studier, i ovenfra-ned perspektivet og nedenfra-opp perspektivet³⁴. De to perspektivene viser at påvirkning og læring i offentlig sektor kan foregå på ulike måter, avhengig av om prosessen betraktes som en ovenfra-ned prosess eller nedenfra-opp prosess. Iverksettingsprosessen kan ha betydning for utvikling av erfaringsbasert kompetanse og læringsprosesser, muligheter til å skape oppslutning om reformen og realiseringen av folkevalgtes politiske vilje.

De to perspektivene understreker slik de ulike definisjoner og fortolkninger av begrepet iverksetting; implisitt i dette er at politisk beslutning ikke nødvendigvis innebærer å realisere de politiske mål³⁵.

3.2.3 Entreprenøraktivitet og institusjonell dynamikk i offentlig sektor

I følge Schumpeter³⁶ er entreprenører personer med kreative ideer som motiveres over skaperglede fremfor søken etter profitt. Det er ikke et nødvendig krav at entreprenøren selv skal ha all nødvendig kunnskap og kompetanse for å realisere oppfinnelsen, så fremt entreprenører har den strategiske evnen til å skape kontakter og holde motivasjonen oppe gjennom nedgang og motbør i innovasjonsprosessen. Det er mange likhetstrekk mellom politikere og de personlige egenskaper som entreprenører ofte beskrives til å ha.

Politikerens evne til å skape oppslutning om sine ideer avhenger tilsvarende av dens evner til å forhandle og bygge strategiske allianser. Enkelte innovasjonsteoretikere benytter begrepet aktør-nettverk³⁷ for å forklare hvordan entreprenører og innovatører skaper allianser mellom teknologiutvikling, natur og samfunn i forbindelse med innovasjonsprosesser. Det vil si det handler om å få aktører til å være enige i at deres

³⁴ se 2.3.1

³⁵ Lane 1992

³⁶ Schumpeter 1934

³⁷ se for eksempel Latour and Woolgar 1979; Callon 1995

bilde av fremtiden er det beste. I denne overbevisningsprosessen kan det benyttes ulike virkemidler for å vekke andres interesse og engasjement til å bli involvert i endringsprosessen i en tilstrekkelig periode til endringen er innført.

En måte politikernes entreprenøraktivitet viser seg vellykket kan være å utarbeide og få politisk støtte til en handlingsplan. Noen handlingsplaner gir imidlertid relativt generelle mål og prinsipper for endring; hvordan endringen skal gjennomføres overlates ofte til de ”underliggende” offentlige virksomheter. I siste ledd handler dette om det store mangfoldet av offentlige virksomheter som yter tjenester til folket, som for eksempel de offentlige sykehusene, hjemmehjelp, aetat, universitetene, norskopplæring, kollektivtransport osv.

Ut fra forskningen i PUBLIN prosjektet kan det se ut til at de offentlige ansatte i liten grad oppfatter det som en del av sin rolle å være entreprenører og innovative. Snarere kan det se ut til at det går en klar skillelinje mellom de aktørene som oppfatter det som sin rolle å treffe nye politiske beslutninger og de som oppfatter det som sin rolle å sette beslutningene ut i praksis. Skillelinjen ser delvis ut til å være institusjonalisert i strukturen i offentlig sektor; i den demokratiske politiske kulturen til de politiske aktørene og i den byråkratiske kulturen til de offentlig ansatte.

Innenfor organisasjonsforskningen har nyinstitusjonalismen hevdet at offentlig sektor har blitt institusjonalisert i ”organisasjonens måte å gjøre ting på”³⁸. Det vil si at det over tid utvikles en bestemt praksis i den offentlige virksomheten for hvordan aktiviteter skal utføres og at denne praksisen er vanskelig å endre nettopp fordi den har vokst frem som en organisasjonskultur. Institusjoner omformes langsomt gjennom kontinuerlige prosesser i organisasjonen hvor den eksisterende situasjonen fortolkes og tilpasses, slik at handlinger blir mer konsekvente i forhold til den eksisterende situasjonen i organisasjonen. Radikale endringer kan også forekomme dersom organisasjonen utsettes for ekstreme ytre forandringer og forventninger til yteevne.

Nyinstitusjonalismen og innovasjonsforskningen har mye til felles med henhold til forståelsen av organisasjoner og institusjonelle prosesser gjennom en indre dynamikk for evolusjon, tilpasning og læring³⁹. Overlatt til seg selv er imidlertid ikke den institusjonaliserte organisasjonen nødvendigvis egnet til å fange opp og utvikle innovasjonsprosesser i offentlig sektor. Den institusjonaliserte organisasjon er ikke et produkt av bevisste endringsprosesser, men snarere utviklet gjennom prosesser hvor et sett regler basert på egnethet blir en innebygd del av institusjonen. Denne innebygde

³⁸ se 3.2.1 og for eksempel Zucker 1983; March og Olsen 1984, 1989; Powell og DiMaggio 1991; Olsen 1992

³⁹ se for eksempel Nelson og Winter 1982

forståelsen⁴⁰ i institusjonen er ikke nødvendigvis den beste for å fremme innovasjon i offentlig sektor. Snarere tas den institusjonaliserte forståelsen som gitt; de enkelte medlemmene av organisasjonen må tilpasse seg disse gjennom sosialisering- og internaliseringsprosesser. Medlemmer som ikke er enig i de institusjonaliserte normer og forventninger vil snarere trekke seg ut av organisasjonen fremfor å flagge hva de finner uoverensstemmende, og er slik en mekanisme som fører til ytterligere institusjonalisering.

I noen tilfeller klarer likevel entreprenører å finne eller skape et handlingsrom for innovasjonsvirksomhet selv i de mest statiske organisasjoner, som for eksempel utviklingen av Internett innen DARPA i USA. En aktør-netverk tilnærming vil da vise at slike entreprenør-innovatører allierer seg med krefter utenfor organisasjonen, for eksempel politikere eller utviklere av ny teknologi.

I forhold til forskningsprogrammet VIOS er det her en interessant problemstilling hvorvidt stillingsstrukturen, handlingsrommet og entreprenøregenskapene er en annen hos private tjenesteleverandører sammenlignet med de offentlig ansatte og hvilken betydning en slik eventuell forskjell har for utarbeidelsen av forskningsprogrammet og tildeling av midler.

3.3 Nye betingelser for innovasjon i offentlig sektor?

Vi har innledningsvis benyttet New Public Management (NPM) som eksempel på konseptuell innovasjon og systemisk innovasjon i offentlig sektor. Det er åpenbart at NPM har endret oppfattelsen av rollen til offentlig sektor og innovasjonssystemet i offentlig sektor. Vi spør derfor i hvilken grad NPM har ført til praktiske endringer for innovasjonsaktiviteten i offentlig sektor – og hvordan man generelt tenker omkring innovasjonsvirksomhet. Relasjonene mellom private og offentlige aktører som konkurranseutsetting, utkontraktering og privatisering skal ha medført er av interesse i et innovasjonsperspektiv.

⁴⁰ det finnes egentlig ikke noen god norsk oversettelse av nyinstitusjonalismens sentrale poeng med ”embedded understanding in the organisation”

3.3.1 Effektivisering og kostnadskontroll

Fra slutten av 1980-tallet og frem til i dag⁴¹ har det som sagt vært en rekke endringer i offentlig sektor. Konkurransetsetting, utkontraktering og privatisering av offentlige tjenester er stikkord for disse endringene. Endringene settes ofte i forbindelse med bevegelsen NPM som i løpet av de siste 20 årene har fått gjennomslag i organiseringen av offentlig sektor i de fleste vestlige demokratiske land som den dominerende form for offentlig organisasjon. Som vi hevdet innledningsvis⁴² er ikke bare NPM et eksempel på innovasjon i organiseringen av offentlig sektor, men innebærer også en konseptuell og systemisk innovasjon av offentlig sektor. I vår sammenheng er det av interesse hvorvidt NPM har medført nye betingelser for innovasjon i offentlig sektor?

Effektivisering og kostnadskontroll har stått helt sentralt i reformene som offentlig sektor har gjennomgått de siste tiårene. Innsatsorientert ledelse og innsatsorienterte budsjetter har vært fremtredende virkemidler for å få effektiviseringen opp og kostnadene ned. Mange offentlige virksomheter har nå fått et system for offentlige økonomiske overføringer basert på egen innsats og prestasjoner, som for eksempel de norske universitetene hvor budsjettssystemet, som nevnt i 3.1.2, slik både kan fremme og hemme innovasjon i offentlig sektor.

Her er det imidlertid en rekke faktorer som virker inn, som vi også har vært inne på tidligere i notatet. Det kan for eksempel være praktiske vanskeligheter med å finne tid og handlingsrom til å tenke nytt i en travel hverdag, gitt nye rammebetingelser. Det kan også være om offentlige budsjetter evner å fremme innovasjon i den offentlige organisasjonskulturen hvor det tradisjonelt ikke har vært forventninger til at de ansatte i byråkratiet og i offentlig tjenestevirksomhet skal tenke nytt. Forventningen til de ansatte offentlige tjenesteleverandørene har tradisjonelt vært at de skal levere de tjenester som politikerne har besluttet hvordan skal se ut.

En annen faktor, som vi ikke har nevnt tidligere, er hvorvidt dette fokuset på effektivisering og kostnadsutt egentlig har evnen til å skape oppslutning om innsparing i offentlig sektor, slik man tydelig kan se i de kontinuerlige budsjettsprekene og lange ventelistene ved norske sykehus. Økonomien i den norske stat er god med plasserte midler i oljefondet sammenlignet med andre lands økonomi. Fokuset på innsparing i offentlig sektor kan slik bli en kilde til irritasjon og engstelse for egen arbeidsplass fremfor å skape kreativitet blant de offentlig ansatte. Selv om innsatsorientering har blitt innført er det fremdeles relativt standardiserte systemer i antall års ansiennitet som gjelder for karriereutvikling og lønn i offentlig sektor. Det stilles slik mer krav enn belønning, samtidig som kravene kan være vanskelig å forstå med henblikk på den nåværende gode økonomien. VRIOS kan slik kanskje være et

⁴¹ se avsnitt 2.2

⁴² se avsnitt 2.3

eksempel på et positivt virkemiddel for å fremme innovasjon i offentlig sektor med fokus både på opprettholdelse og videreutvikling av velferdsnivået samtidig som verdiskapningen skal økes.

3.3.2 Borgere og brukere

I forhold til VIOS er det kanskje spesielt brukerperspektivet som fremstår som interessant. I utviklingen av forskningsprogrammet VIOS er begrepene *brukerstyrt* og *virksomhetsforankret* sentrale. Vi ser det som spesielt viktig å være oppmerksomme på hva som ligger i brukerbegrepet i utviklingen av programmet.

Brukere av og kunder av offentlig sektor er begreper som nærmest har erstattet begrepene borger og klienter i offentlig sektor. Begrepsendringen er en sentral del av den NPM inspirerte endringen av offentlig sektor. Begrepene bruker og kunde indikerer at det er frihet til å velge mellom ulike tjenester i markedet og at dette markedet styres effektivt av markedsdynamikken mellom tilbyder og etterspørsel. Brukere og kunder kan slik sett være viktige innovasjonspådrivere i offentlig sektor. Gjennom sine valg vil de slik nettopp vise hva det bør satses på, det som ikke velges er ikke konkurransedyktig. Men hvordan fungerer egentlig markedsdynamikken mellom tilbyder og etterspørsel i det offentlige markedet?

Forholdet mellom kunde- og brukerbegrepene i offentlig sektor er noe uklart. Brukerbegrepet har en relativt åpen betydning. I følge Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik kan brukere av offentlig sektor defineres som ”personer som har anledning til å gjøre seg nytte av offentlige tiltak eller er utsatt for å bli rammet av dem i en eller annen forstand”⁴³. De hevder videre at brukere kan deles inn i to grupper, i potensielle og faktiske brukere og skiller slik mellom personer som har rett til å bruke offentlige tjenester og de som i praksis gjør seg bruk av offentlige tjenester, enten fordi de ønsker det selv eller fordi de er tvunget til det (for eksempel levere årlige selvangivelser).

Det kan slik se ut til at brukerbegrepet i offentlig sektor legger en mer aktiv forståelse enn de tidligere mer benyttede begrepene borger og klient gjorde. Brukerne fremstår som i en situasjon hvor de velger å bruke offentlige tjenester fremfor andre tjenester. Brukerne står slik i en valgfri situasjon, til forskjell fra klientene som fremstår som avhengig av de offentlige tjenestene. Dette bildet på valgfrihet benyttes selv om det ikke finnes noe relevant valg av tilsvarende tjenester som kan kjøpes eller velges andre steder. Forskningsprogrammet VIOS benytter også brukerbegrepet. Brukerbegrepet er relevant i den betydning at brukerne kan velge hvorvidt de ønsker å benytte forskningsprogrammet eller velger å la være. I andre sammenhenger finnes

⁴³ Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1994: 321

det også alternative valg, som for eksempel i valgfriheten mellom offentlige og private sykehus for å få utført en operasjon.

Kriteriet om reelle valg i offentlig sektor gjelder imidlertid ikke bare tilgangen til ulike (offentlige) tjenester å velge mellom, men også i den praktiske bruken av valgfriheten. Når man er kunde i privat sektor har ofte pris en relativt avgjørende betydning, man velger å kjøpe en genser fremfor en annen fordi man liker begge men den ene er billigere enn den andre. Når du velger å få utført en operasjon ved et bestemt offentlig sykehus vil ikke pris være avgjørende (det betales ikke av pasienten), men kanskje tid, kvalitet og pålitelighet, dvs. andre kriterier enn ved et genserkjøp. En grunnleggende innsikt i hva de ulike sykehusene tilbyr og hvordan kompetansen er ved et sykehus sammenlignet med et annet (informasjonsasymmetri) fremstår imidlertid som en komplisert vurdering å foreta for den allmenne bruker. I dagens situasjon vil praktiske faktorer som hvilket sykehus som er nærmest og lettest tilgjengelig kanskje være mest utslagsgivende, men man kan jo tenke seg fremtidige informasjonssystemer som gir borgere større grad av informasjonssymmetri.

4 Hvordan skape et velfungerende forskningsprogram for VIOS?

Vi har i dette notatet tatt for oss en rekke kjennetegn ved innovasjon i offentlig sektor for å bidra til å videreutvikle forståelsen i arbeidet med VIOS. Vi vil her se nærmere på hvordan disse kjennetegn utgjør utfordringer for utarbeidelsen av et velfungerende forskningsprogram for virksomhetsforankret forskning og utvikling i offentlig sektor. Vi vil vi også i korthet ta for oss utfordringer i begrepene virksomhetsforankret og brukerstyrt samt forskning og utvikling.

4.1 Nærmere om utfordringer ved innovasjon i offentlig sektor

Innovasjon har etter hvert blitt ett relativt utbredt begrep i det norske samfunnet, men er fremdeles et begrep som fortsatt er utydelig for de fleste. Innovasjon i offentlig sektor er enda mer ukjent, begrepssammensetningen kan fortone seg som et paradoks. Det er derfor viktig å utvikle en relativt klar definisjon av hva innovasjon i offentlig sektor handler om. Dette både for å forenkle kommuniseringen og læringsprosessen som ligger i utarbeidelsen av det nye forskningsprogrammet VIOS, men også for å avklare og avgrense hvilke aktiviteter i offentlig sektor som er berettiget til forskningsstøtte fra VIOS.

Vi har her benyttet definisjonen fra PUBLIN-prosjektet for å vise de ulike typer for innovasjon som kan forekomme i offentlig sektor:

1. oppfinnelse av nye eller forbedring av eksisterende produkter og tjenester
2. oppfinnelse av nye eller forbedring av eksisterende produksjonsprosesser eller måten å levere tjenester på
3. organisasjonell og administrativ innovasjon
4. konseptuell innovasjon
5. systemisk innovasjon

Denne typologien over innovasjon i offentlig sektor kan imidlertid virke noe bred og altomfattende. I den sammenheng vises det til at innovasjonslitteraturen har utviklet seg fra et nokså tradisjonelt fokus på industribaserte innovasjonsprosesser til et bredere perspektiv som blant annet også inneholder studier av fornyelse og utvikling av tjenester, nye metoder eller måter å gjøre ting på samt nye organisasjonsløsninger eller administrativ endring. Nyhetsverdi i endringen er helt vesentlig for at noe skal være en innovasjon. Samtidig er også nyhetskravet mulig å benytte i mer modifiserte former, dvs. ulike plasseringer på skalaen fra radikal til inkrementell.

Offentlig sektor er et begrep som ofte blir benyttet som en samlebetegnelse, men offentlig sektor består av en rekke aktiviteter innenfor ulike faglige områder, i departementer, etater og en rekke offentlige tjenester på forskjellige

forvaltningsnivåer, som stat, kommune, fylkeskommuner, bydeler, etc. Dette er aktiviteter som til sammen er av et stort omfang og kompleksitet, og som stiller ulike krav til innholdet i offentlig sektor. Aktiviteten innenfor disse ulike offentlige virksomhetene blir ytterligere sammensatt på grunn av de komplekse politiske prosessene som legger grunnlaget for store deler av offentlig virksomhet. Forståelsen av offentlig sektor har dessuten blitt mer komplisert på grunn av at offentlig sektor har vært igjennom en rekke endringer de siste 20 årene. Offentlig sektor har fått mer åpne grenser, ved at tidligere lønnet og eid offentlig virksomhet har blitt privatisert og ved at offentlige tjenester har blitt konkurranseutsatt og kontraktsfestet til private tjenesteleverandører.

Forvaltningen har gjennom politiske beslutninger fått fullmakter og andre handlingsmuligheter som gjør at nye organisasjoner (stiftelser, aksjeselskap, foretak, etc.) lett kan opprettes. Det er også blitt bedre muligheter for samarbeidsformer mellom privat og offentlig sektor. Det siste – public-private entrepriser – er en modell som har fått økende interesse fordi den gir handlingsrom, fleksibilitet og større mulighet for innovasjon. Et eksempel på det siste er utviklingen av Bjørvika-området i Oslo.

Offentlig sektor kan slik defineres og avgrenses på to måter. For det første i form av den ”tradisjonelle” definisjonen i form av de virksomheter som offentlig sektor eier og er arbeidsgiver av. For det andre i form av den ”nye” offentlig sektor i form av de tjenester som offentlig sektor har ansvaret for at blir utført, enten det er av offentlig eid virksomhet, private bedrifter eller humanitære organisasjoner, hvor kriteriene for utførelsen er kontraktsfestet i form av størrelse, pris, kvalitet, tid og rom osv.

Innovasjonsforskningen har utgangspunkt i studier av utviklingsprosesser i privat sektor, mens offentlig sektor har andre strukturelle muligheter og begrensninger i de demokratiske og politiske prosessene. Dette gjelder særlig det at målene for offentlig sektor formuleres gjennom politiske prosesser, og at det politiske systemet består av en rekke muligheter for påvirkning der utfallet av prosessene bestemmes av politisk makt og forhandlingstaktikk. Regjeringsskifte eller skifte av politisk flertall i et kommunestyre kan anspore til innovasjonsaktiviteter, men kan også samtidig sette begrensninger i muligheten for langtidsplanlegging av endring. Det kan imidlertid samtidig være vanskelig å få gjennomslag for nye ideer i situasjoner med mindretallsregjeringer og koalisjonsdannede regjeringer, når en rekke aktører og institusjoner forsøker å påvirke politikktutforming. Gitt varierende politisk maktbalanse vil dette påvirke målene og midlene i offentlig virksomhet og mulighetene til langsiktig innovasjonsvirksomhet. Det siste har betydning for radikale innovasjoner – de krever sterk konsensus over lang tid.

Dersom en tar i betraktning at innovasjonsprosesser kan være grunnleggende uforutsigbare og risikofylte er det kanskje derfor vanskeligere å treffe beslutninger i offentlig sektor om hvorvidt en ide skal utvikles, om andre ideer heller skal utvikles eller hvorvidt status quo er det beste. Samtidig forventes politikerne å ha kreative ideer og til å motiveres over gleden over å endre samfunnet, på lignende måte som entreprenører motiveres over å utvikle nye produkter og tjenester. Arbeidet med å skape oppslutning om politiske ideer ligner til en viss arbeid med å forhandle og bygge strategiske allianser eller aktør-nettverk.

De offentlige virksomhetene har slik i utgangspunktet stor mulighet til å påvirke endringsprosessen. Ut fra forskningen i PUBLIN-prosjektet kan det imidlertid se ut til at offentlig ansatte i liten grad oppfatter det som sin rolle å være entreprenører og innovative. Snarere oppfatter de det som sin rolle å sette beslutningene ut i praksis. Rollen ser delvis ut til å være institusjonalisert i strukturen i offentlig sektor og i ”organisasjonenes måte å gjøre ting på”. Det betyr imidlertid ikke at institusjoner er uforanderlige og statiske, men at de omformes gjennom kontinuerlige prosesser i organisasjonen hvor den eksisterende situasjonen fortolkes og tilpasses.

Det virksomhetsforankrede utgangspunktet i VIOS fremstår slik som attraktiv for å endre offentlige virksomheters måte å handle på. I denne sammenheng kan man tenke seg at dagens politiske tenkesett gir muligheter for et større rollemangfold og nye konfigurasjoner av interesser, dvs. nye former for aktør-nettverk. En utvikling som er av interesse er nye former for offentlig-privat samarbeid, enten dette er for å utvikle og drifte nye virksomheter eller tjenester, eller for å skape nye samhandlingsarenaer. Bruk av IKT har i slike sammenhenger stor interesse, for eksempel opprettelse av nye former for ”selvbetjeningsforvaltning” eller forhandlingsarenaer i forbindelse med reguleringsplaner, planlegging av skoleruten og undervisning i skoler, etc.

4.2 Litt om virksomhetsforankret og brukerstyrt

Vi vil til slutt i korthet ta for oss utfordringer i begrepene virksomhetsforankret og brukerstyrt samt forskning og utvikling.

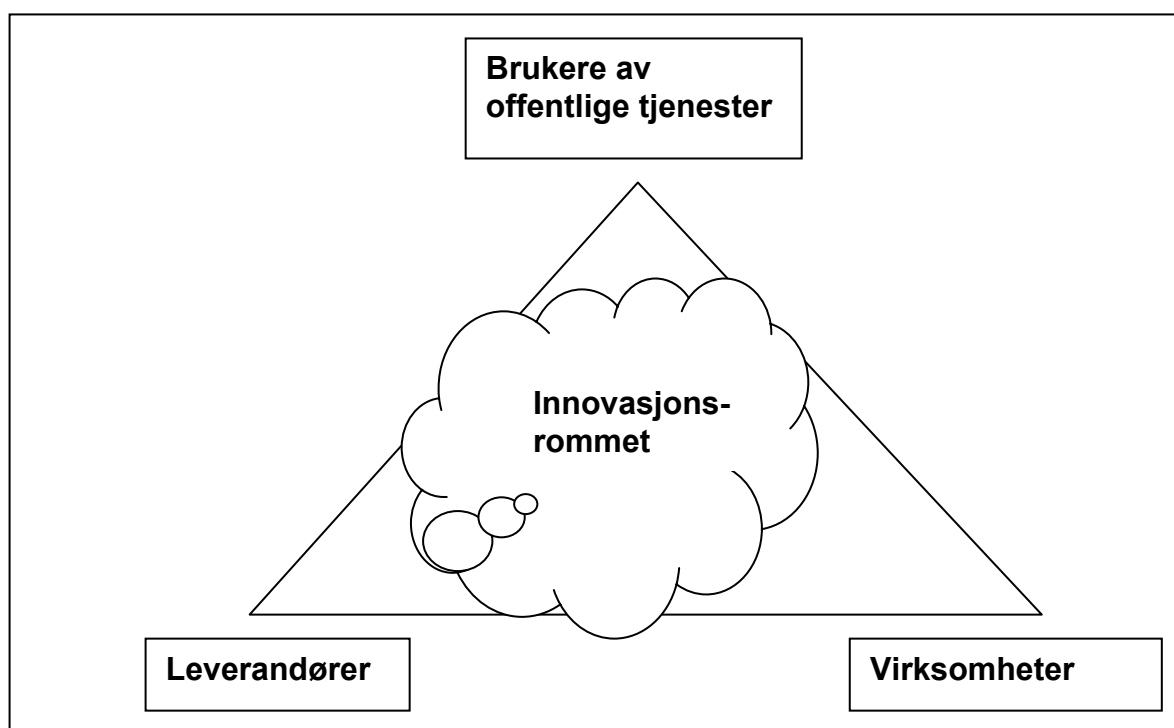
Innføringen av de nye begrepene *bruker* og *kunde* i offentlig sektor impliserer en form for valgfrihet som til en viss grad har medført at borgere, klienter, brukere og kunder fungerer som innovasjonspådrivere i offentlig sektor.

I følge programbeskrivelsen ”Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016” (VIOS)⁴⁴ er det tre målgrupper for støtte:

⁴⁴ Programbeskrivelse – Divisjon for innovasjon. Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016 – virksomhetsforankret brukerstyrt FoU for en smartere og mer effektiv offentlig sektor med høyere kvalitet på tjenester og forvaltning

1. *Virksomhetene* som har ansvaret for iverksetting og utførelse av offentlige oppgaver.
2. *Brukere* av offentlige tjenester eller de som har nytte av offentlig myndighetsforvaltning.
3. *Leverandører* til offentlig sektor eller de som er med og utfører oppgaver sammen med offentlige foretak.

I forhold til virksomhetene ser vi her en relativt klar forståelse av målgruppen på bakgrunn av vår diskusjon og definisjon av offentlig sektor: i form av offentlig sektor som eier og arbeidsgiver samt virksomhet som offentlig sektor har ansvaret for at blir utført⁴⁵. De ansatte i offentlig sektor samt private bedrifter og humanitære organisasjoner vil være en del av denne virksomheten, som vist i figuren, i form av en trekant.



I et innovasjonsperspektiv kan man se at dette "trekantdramaet" kan løses opp hvis man i større grad er villig til å åpne rigide grenser mellom de tre rollene. Man kan tenke seg prosesser som fører til større konvergens (sammensmelting), noe som ligger i ideen om offentlig-privat samarbeid.

Vi ser imidlertid en rekke definisjonsmessige utfordringer i forhold til målgruppene "brukere" og "leverandører". I notatet som STEP skrev i forbindelse med utredningsarbeidet om VIOS⁴⁶ høsten 2003⁴⁷, benyttet STEP samarbeidsregjeringens

⁴⁵ se 2.2 og 4.1

⁴⁶ eller rettere sagt BRIOS som satsingsområdet het på dette tidspunktet

visjonen i moderniseringsprogrammet for en nærmere forståelse av hvordan offentlig virksomhet berører en rekke målgrupper⁴⁸:

- *borgere* deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller
- *brukere* får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov
- *skattebetalerne* kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte
- *næringslivet* opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt
- *ansatte* i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen.

I programbeskrivelsen av VIOS fremstår brukerbegrepet som noe bredere sammenlignet med moderniseringsprogrammet. Begge steder defineres brukere som brukere av offentlige tjenester, men i programbeskrivelsen vises det også til brukere som ”de som har nytte av offentlig myndighetsforvaltning”. Det legges slik kanskje til grunn en relativt generell forståelse av de som aktivitet i offentlig sektor er rettet mot? Dersom det er tilfelle vil brukerbegrepet i VIOS favne bredt og være rettet mot så vel borgere og de demokratiske rettigheter, brukere av offentlige tjenester, skattebetalere og næringslivet.

Når det gjelder den tredje målgruppen leverandører til offentlig sektor eller de som er med og utfører oppgaver sammen med offentlige foretak, ser vi dette som en uavklart gruppe i den foreliggende programbeskrivelsen. Vi vil her anbefale en klarere avgrensning i forhold til hvilken rolle private bedrifter og humanitære organisasjoner kan ha som leverandører til offentlig sektor for å være berettiget til støtte fra forskningsprogrammet VIOS.

I tillegg finner vi utfordringer og muligheter i hvilken rolle disse ulike målgruppene skal spille i de forskningsprogrammene som vil være berettiget til støtte fra VIOS. VIOS skal være brukerstyrt og virksomhetsforankret. Det bør i oppstarten kanskje være tydeligere hvorvidt det innebærer at initiativet til forskning og utvikling skal komme fra virksomhetene og brukerne, eller hvorvidt også initiativ kan komme ”utenfra” fra for eksempel politisk ledelse og/eller forskningsinstitusjoner. Forskningsinstitusjoner fremgår ikke som en definert målgruppe for VIOS, men er kanskje en del av målgruppen leverandører?

Innovasjon er ikke nødvendigvis forskningsbasert⁴⁹, men de aller fleste innovasjonsprosesser har en eller annen forbindelse med forskning og

⁴⁷ Halvorsen og Røste 2003

⁴⁸ se <http://www.odin.dep.no/aad/modernisering/p30000847/index-b-n-a.html>

⁴⁹ se 2.1

utviklingsvirksomhet. Det kan derfor være gunstig å klargjøre hvordan prosjektene skal være rettet mot forskning og utvikling. Forskning er i noen innovasjonsprosesser en sentral komponent, mens i andre innovasjonsprosesser spiller tidligere forskning en mer diffus rolle for kunnskaps og kompetansegrunnet for utviklingsprosessen. Imidlertid viser innovasjonsforskningen at radikale innovasjoner oftest krever en betydelig FoU-innsats, særlig hvis løsningen forutsetter ekstreme krav til teknologiske ytelser eller store infrastrukturinvesteringer, slik man kan se i det militære.

Vi finner også at det foreligger en utfordring i en samtidig ivaretagelse av hensynet til virksomhetsforankret og brukerstyrt. Offentlig virksomhet og brukerne av offentlig virksomhet har kanskje ikke nødvendigvis de samme oppfatninger om hvordan velferdsnivået kan opprettholdes og videreutvikles? Men dette er kanskje del av en mer generell utfordring i å finne prosjekter der en og samme målgruppe klart ser for seg hvordan innovasjon i offentlig sektor både kan ”opprettholde og videreutvikle velferdsnivået i landet”, samtidig som det ”resultere i målbar og vesentlig økning i verdiskapingen i alle sektorer i samfunnet”? Samtidig er det nettopp i slike spenningsforhold at radikalt nye og gunstige innovasjoner kan oppstå – de oppstår når grenser overskrides og noe helt nytt skapes.

Litteraturliste

- Barrett, S. and Hill, M. (1984): "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective". *Policy and Politics*. Vol. 12/3, pp.219-240.
- Bleiklie, I., Jacobsen, K. D. og Thorsvik, J. (1994): "Forvaltningen og den enkelte", kap. 9 i T. Christensen og M. Egeberg: *Forvaltningskunnskap*. 2. utgave. Oslo: TANO.
- Braczyk, H-J, Cooke, P. and Heidenreich, M. (1998): *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press Limited.
- Brunsson, N. and Olsen, J. P. (1993): *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Callon, M. (1995): "Four models for the dynamic of science", Chap. 2 in J. Sheila et.al: *Handbook of Science and Technology Studies*. Thousand Oaks, California: Sage
- Callon, M. (1992): "The Dynamic of Techno-Economic Networks", chap. 4 in R. Coombs, P. Saviotti and V. Walsh (eds): *Technological Change and Company Strategies*, pp. 72-102. London: Academic Press.
- Cohen, W. M. and Levinthal, D. A. (1996). "Absorptive Capacity: A new Perspective on Learning and Innovation", in R. A. Burgelman, M. A. Maidique and S. C. Wheelright (ed.): *Strategic Management of Technology and Innovation*. Harvard: Times Mirror Higher Education Group, Inc.
- Cohen, M. & March, J. G. (1974): *Leadership and Ambiguity: The American College President*. New York: McGraw-Hill.
- Christensen, T. and Lærgreid, P. (2001): *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963): *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Drejer, I. (2002): "A Schumpeterian perspective on services innovation", presented at the 9th *International Schumpeter Society Conference*, 28th – 30th March 2002, Gainesville, Florida. Forthcoming in *Research Policy*.
- Drucker, P. (1985): *Innovation and Entrepreneurship, Practice and Principles*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Harvester Wheatsheat.
- Edquist, C. (1997): *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. London and Washington: Pinter.

- Egeberg, M. (1994): "Verdier I statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner", kap. 10 i T. Christensen og M. Egeberg: *Forvaltningskunnskap*. 2. utgave. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (1995): "Bureaucrats as public policy-makers and their self-interests", *Journal of Theoretical Politics* 7(2): pp. 157-167.
- Elmore, R. (1980): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". *Political Science Quarterly*. Vol. 94/3, pp. 601-616.
- Frost P.J. & C. P. Egri (1991): "The political process of innovation" in *Research in Organizational Behaviour*, vol. 13, pp. 229-295.
- Gretschmann K. (1991): "Analysing the Public Sector: The Received View in Economics and Shortcomings" chap. 3 in F. Kaufmann (ed.)(1991): *The Public sector – challenges for coordination and learning*. Germany: de Gruyter.
- Halvorsen, T. og Røste, R. (2003): "Om Brukerforankret forskning for innovasjon i offentlig sektor". Notat til Norges Forskningsråd.
- Jacobsen, K. D. (1994): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet", kap. 4 i T. Christensen og M. Egeberg: *Forvaltningskunnskap*. 2. utgave. Oslo: TANO.
- Lane, J-E (1992): *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE.
- Latour, B. (1987): *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge: Harvard University Press
- Latour, B. and Woolgar, S. (1979): *Laboratory life, The Construction of Scientific Facts*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Levinthal, D. & March, J. G. (1982): "A model of adaptive organizational search", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 2, pp. 307-333.
- Lindblom, C. E. (1959): "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, 19, 1959.
- Lindblom, C. E. (1979): "Still muddling. Not yet through". *Public Administration Review*. Vol. 39/4, pp. 517-526,
- Lundvall, B-Å (ed) (1992): *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Malerba, F. (2002): "Sectoral systems of innovation and production", *Research Policy* 31 (2), pp. 247-264.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.

- March, J. G. and Olsen, J. P. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78:734-49.
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press/Macmillan.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Minouge, M. et. al. (1998): *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practice in Governance*. Cheltenham, Mass.: Edward Elgar.
- Nelson, R. (1993): *National Systems of Innovation: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson and Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard College: The Belknap Press of Harvard University
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Niskanen, W. A. (1973): *Bureaucracy: Servant or Master?* Hobart paperback No.5, IEA.
- Niskanen, W. A. (1991): "A Reflection on "Bureaucracy and Representative Government" in Andre Blais and Stephane Dion (eds) *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, pp. 13-31. Pittsburgh, P.A.: University of Pittsburgh Press.
- Offerdal, A. (1984): Iverksetting og politikk. Eller: Om det vellukka og det mislukka. *Statsviteren, Vol. 7/2*, pp. 20-49.
- Offerdal, A. (1992): *Den politiske kommunen*. Det Norske Samlaget.
- Olsen, J. P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatswissenschaften und Staatpraxis* 2, pp. 247-271.
- Olsen, J. P. (1996): "Norway: Reluctant Reformer, Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?", in J. P. Olsen and B. G. Peters (eds): *Lessons from Experience, Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, pp. 180-213. Oslo: Scandinavian University Press.
- Powell, W. W. and DiMaggio, P. J. (1991) (eds): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University Press of Chicago.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. (1973): *Implementation*. Berkely: California University Press.
- Røste, R. (2004): "Studies of innovation in the public sector, a literature review", rapport til PUBLIN, foreløpig versjon: <http://www.step.no/publin/reports/d8-litterature-survey-march2004.pdf>

Schumpeter, J. A. 1934. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and Business Cycle*. Cambridge: Harvard University Press.

Simon, H. A. (1945): *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York and London: The Free Press

Statistisk Årbok 2004. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Sørensen, R. J., Borge, L. E. and Hagen, T. P. (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Oslo: Fagbokforlaget.

Van de Ven, A. H. et. al (1999): *The Innovation Journey*. New York, Oxford: Oxford University Press.

Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E. (1975): "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society*, Vol. 6/4, pp. 445—488.

Zucker, L. (1983): "Organizations as Institutions", in S. B. Bacharach (ed) *Research in the Sociology of Organizations*, pp. 1-42. Greenwich, Conn: JAI Press.

Andre dokumenter:

e-Norge (2005): <http://www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/nhd/2002/publ/024101-990129/dok-bn.html>

Jobbing uten mobbing (2004): Plan for forebygging og håndtering av mobbing i arbeidslivet – i avtalen om inkluderende arbeidsliv.

http://odin.dep.no/filarkiv/231647/Handlingsplan_161104.doc

Norges Forskningsråd (2003): "Virksomhetsforankret FoU for innovasjon i offentlig sektor – programforslag". Rapport fra utredningsutvalg.

<http://www.forskningsradet.no/CSSStorage/Vedlegg/VIOS.0.pdf>

Norges Forskningsråd (2004): Programbeskrivelse – Divisjon for innovasjon. Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor 2005-2016 – virksomhetsforankret brukerstyrt FoU for en smartere og mer effektiv offentlig sektor med høyere kvalitet på tjenester og forvaltning

St.meld. nr. 50 (1996-97): Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet.