

Hans Christian Høyer

Betingelser for innovasjon på regionalt nivå

– sett fra et innovasjonsbyråkratisk ståsted

Høgskolen i Hedmark
Rapport nr. 6 – 2010

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatterne er selv ansvarlige for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark. (<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 6 – 2010
© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark
ISBN: 978-82-7671-808-9
ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Betingelser for innovasjon på regionalt nivå – sett fra et innovasjonsbyråkratisk ståsted			
Forfatter: Hans Christian Høyer			
Nummer: 6	År: 2010	Sider: 44	ISBN: 978-82-7671-808-9 ISSN: 1501-8563
Oppdragsgivere:			
Emneord: statsvitenskap, innovasjon, regional innovasjonspolitik, institusjonell organisasjonsteori, forvaltningspolitikk			
Sammendrag: Denne rapporten setter søkelyset på hva en utvalgt gruppe regionale innovasjonsbyråkrater ser som betingelser for å skape innovasjon på regionalt nivå i Norge. Betingelser er avgrenset til hvilke faktorer som etter deres oppfatning hemmer eller fremmer innovasjon på regionalt nivå. Dataene studien bygger på er hentet inn gjennom kvalitative dybdeintervjuer av utvalgte medarbeidere fra fylkeskommunenes næringsavdelinger, fylkesmennenes landbruksavdelinger og Innovasjon Norges regionkontorer. Studien viser at betingelsene som trekkes fram befinner seg dels på samfunnsnivå, dels på organisasjonsnivå og dels på individnivå. Dels er faktorene av den «harde» typen som ulike typer ressurser, dels er de av den «myke» typen som kultur, og holdninger. Hvordan de ulike faktorene påvirker innovasjonsmulighetene oppfattes som komplekst og sammensatt, og det er uenighet blant byråkratene om en del av faktorene har hemmende eller fremmende virkning. Samlet peker studien i retning av at hva som oppfattes som betingelser for innovasjon på regionalt nivå sett fra et innovasjonsbyråkratisk ståsted, er preget av hvilke interesser byråkratene representerer institusjonelt og historisk			



Hedmark University College

Title: Conditions for innovation at regional level: Perspectives from public servants			
Author: Hans Christian Høyer			
Number: 6	Year: 2010	Pages: 44	ISBN: 978-82-7671-808-9 ISSN: 1501-8563
Financed by:			
Keywords: political science, innovation, innovation politics, institutional theory, administrative politics			
Summary: This report puts a focus at what a selection of regional innovation bureaucrats considers as conditions for making innovations at the regional level in Norway. Conditions are limited to be factors that, in their opinion, have either positive or negative impact to the work related to innovations. The data this study is built on, are gathered through qualitative depth interviews with selected co-workers from the county administrations business departments, the county governors agricultural departments and the region offices at Innovasjon Norge. The study points out that the conditions that are brought up partly are at an organizational level, and partly at an individual level. The factors are partly of a hard kind like different sorts of resources, and partly of a soft kind like culture and attitude. The way how the different factors impact the potential for innovations, are seen as complex and intricate, and there exist some disagreement among the bureaucrats concerning some of the factors – if they are promoting or restraining the innovational work. All together the study points towards that what is considered to be conditions for innovations at the regional level, seen from an innovational bureaucratic point of view, is influenced by the interests the bureaucrats are representing, both institutional and historical.			

INNHold

1 Tema og forskningsspørsmål	9
2 Avgrensning av forskningsobjekt	11
3 Teoretisk/analytisk design	13
4 Metodiske valg og operasjonaliseringer	19
5 Innovasjonsbyråkratenes oppfatning av hva som hemmer og fremmer innovasjon	23
6 Teoretisk analyse	29
7 Konklusjoner	37
Referanser	41

1 TEMA OG FORSKNINGSSPØRSMÅL

Offentlige myndigheter er opptatt av nyskapning og innovasjon¹, og det har lenge vært et offentlig ansvar å bidra til utvikling og nyskapning på regionalt nivå (Lie, Claes & Mydske 2007). Et sentralt spørsmål har vært hvordan offentlige myndigheter kan bidra til større innovasjonsevne, og med det til utvikling av ulike former for nyvinninger innenfor så vel forvaltningen selv, som i en større og videre samfunnsmessig sammenheng (Olsen 2006, Christensen 2006). Med det samme konstruktive ståsted pekes det også på behovet for å få bedre kunnskap om hva som kjenner tegner de aktører som er involvert i utformingen og gjennomføringen av innovasjonspolitikken (Olsen 2006).²

Dette er bakgrunnen for at jeg i denne rapporten ønsker å sette fokus på hva som kjennetegner det syn utøvere av offentlig myndighet har på hva som er *betingelser* for innovasjon på regionalt nivå. Betingelser kan være enten absolutte forutsetninger eller det kan være faktorer som i ulik grad kan ha en positiv eller negativ påvirkning. Jeg har valgt å operasjonalisere betingelser til det som hemmer eller fremmer innovasjon. Mer konkret

1 For eksempel har regjeringen i 2008 – 2009 behandlet innovasjon som eget tema i meldinger til Stortinget (Finansdepartementet 2009). Innovasjon er også et hett tema innenfor forskningen, antallet publiseringer som setter fokus på innovasjon innenfor social-science har økt mye raskere enn det totale antallet publiseringer innenfor denne forskningsgrenen (Grodal m.fl. 2005).

2 Her har det både innen norsk og svensk forvaltningsforskning vært satt et viktig og omfattende fokus på hvordan tjenestemenn på ulike forvaltningsnivå oppfatter sine funksjoner og roller i forvaltningsapparatet. Så langt jeg har kunnet bringe på det rene har det derimot ikke vært noe særskilt forskningsmessig fokus på hva som kjennetegner tjenestemenn på regionalt forvaltningsnivå sitt syn på hva som så å si er suksesskriteriene for det de som myndigheter selv er satt til å ivareta (Fimreite & Grindheim 2001, Norell 1989).

kan rapportens forskningsspørsmål formuleres slik: *Hva kjennetegner en utvalgt gruppe offentlige regionale myndighetsutøveres oppfatninger av hva som hemmer og fremmer innovasjon innenfor deres egen region?*³

Innenfor innovasjonsfaget er spørsmålet om hva som skal til for å skape innovasjon svært sentralt, og det er gjort en rekke studier av hva som kjennetegner vellykkede innovasjonsprosesser. Grodal m.fl. (2005) sammenfatter mange av disse studiene og slår fast at spørsmålet er komplekst og sammensatt – det finnes ingen «best practice». Faktorer som har positiv eller negativ innflytelse på innovasjon kan derfor være mange og vil være av ulik type. Samtidig er det mitt inntrykk at spørsmålet om hva som er betingelser for innovasjon innenfor den generelle innovasjonsfaglige debatten mest blir oppfattet som et faglig og teknokratisk, og ikke politisk spørsmål.⁴

Tentativt stiller studien følgende tre spørsmål: *1) Peker innovasjonsbyråkratene på hemmende og fremmende faktorer av den mer «harde» typen (økonomiske eller kompetansemessige ressurser, formell eller fysisk organiseringsmåte og lignende), eller er det «myke» faktorer (holdninger, tradisjoner og kultur på samfunns-, organisasjons- eller individnivå) som trekkes frem? 2) Er det slik at faktorene som blir trukket fram har sammenheng med hvilke interesser medarbeiderne identifiserer seg med, f.eks. med utspring i kjønn, utdanningsbakgrunn og arbeidssted? 3) Er det med andre ord slik at hva som er viktige betingelser for å skape innovasjon også er et politisk spørsmål?*

3 De utvalgte innovasjonsbyråkratene er også blitt spurt om hva de mener og forstår med begrepet innovasjon. Alle oppfatter begrepet som ganske så komplekst og sammensatt, og den samlede forståelsen av begrepet er preget av å være fortolkende og individuell. Det er likevel slik at alle innovasjonsbyråkratene oppfatter innovasjon som en form for nyskaping som gir en økonomisk gevinst (Høyer 2009).

4 Med politisk spørsmål menes her at svarene på hva som hemmer og fremmer innovasjon avhenger av hvilke interesser den som svarer ønsker å ivareta.

2 AVGRENSNING AV FORSKNINGSOBJEKT

Jeg har valgt å avgrense rapporten til det regionale nivået fordi innovasjonspolitikken av myndighetene selv blir sterkt koblet til og sett som en viktig del av regionalpolitikken i Norge (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). En annen grunn er at det regionale forvaltningsnivået tradisjonelt er blitt viet en mindre statsvitenskapelig forskningsinteresse enn det nasjonale og lokale nivået (Tranøy & Østerud 2001).

På regionalt nivå er det en rekke aktører som kan ses på som innovasjonspolitiske i den forstand at de på en eller annen måte er involvert i, eller påvirker direkte eller indirekte hva som skjer av innovasjon på regionalt, nasjonalt eller lokalt plan (Amdam & Bukve 2004). Jeg har valgt å avgrense utvalget av informanter til medarbeidere fra fylkesmannsembetets landbruksavdeling, fylkeskommunenes næringsavdeling og Innovasjon Norges regionkontorer. Alle disse er institusjonelle aktører som har klare og formelt definerte oppgaver når det gjelder å bidra til innovasjon og nyskaping innenfor sitt avgrensede geografiske område (Kommunal- og regionaldepartementet 2005).

Fylkesmannens landbruksavdeling har hatt utviklings- og nyskappingsoppgaver blant sine faste oppgaver i flere tiår. I den formelle beskrivelsen av fylkesmannens oppgaver heter det blant annet: *Fylkesmannen skal bidra til ny næringsutvikling i landbruk med basis i jordbruk, skogbruk og tilknytt næringer. Fylkesmannen forvalter*

BU-midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak. Midlene skal brukes til å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene og i tilknytning til landbruket (fra fylkesmannens hjemmesider)⁵.

Fylkeskommunene har hatt en egen fagavdeling for regionalt utviklings- og nyskappingsarbeid siden begynnelsen av 1980-tallet (Høyér 2005). I den formelle beskrivelsen av næringsavdelingens funksjon i et av fylkene heter det: *Fagenheten skal framstå med et ledende kompetansemiljø innen regional næringsutvikling, verdiskapning, miljø og samfunnsplanlegging. Fagenheten skal tilrettelegge for de som ønsker å skape og etablere, for å oppnå økt verdiskapning og omstilling.*

De regionale kontorene til Innovasjon Norge ble etablert i 1995 som en følge av at SND-oppgavene tidligere hadde ligget hos fylkeskommunene (Lie, Claes & Mydske 2007). I den formelle beskrivelsen av oppgavene til Innovasjon Norge og deres kontorer heter det: *Innovasjon Norge skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.*

De tre virksomhetene er med dette utgangspunktet institusjonelle aktører som har vært koblet til denne typen oppgaver over lang tid, og de representerer slik sett kontinuitet i arbeidet med nyskaping på regionalt nivå.

⁵ Fylkesmannen og fylkeskommunens oppgaver og funksjoner innenfor innovasjon og næringsutvikling har blitt noe endret fra 1.1.2010. De funksjonsbeskrivelsene som her er angitt for fylkesmannen og fylkeskommunen var de som var gjeldene da de kvalitative intervjuene ble foretatt.

3 TEORETISK/ANALYTISK DESIGN

Studien har et statsvitenskaplig utgangspunkt der spørsmålet om hva som framstår som betingelser for innovasjon studeres i en forvaltningspolitisk kontekst. Her er det vanlig å ta utgangspunkt i at forvaltningen kan betraktes som en formell organisasjonsstruktur der det er denne konteksten som preger forvaltningsatferden (Egeberg 1984). Jeg har derfor valgt å ta utgangspunkt i tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiv på hva som kan antas å fremme eller hemme innovasjon innenfor en region. Perspektivene er alle opptatt av hva som preger aktiviteter og meningsdanning innen en organisatorisk kontekst. Bruken av teoriene innebærer at jeg ser disse som analytiske verktøy som skal hjelpe meg til å finne frem i og analysere empirien på en fruktbar måte.⁶ Konkret vil jeg med utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene formulere noe få empiriske forventninger til hva som vil kjennetegne de erfaringer og oppfatninger informantene har i forhold til hvilke faktorer det er som bedrer eller begrenser innovasjonsmulighetene innenfor en region.⁷ De utvalgte teorier og hvordan disse benyttes analytisk har vist seg nyttig i en rekke studier av forvaltning og forvaltningsatferd, ikke minst innen studier av reformering av forvaltningsorganisasjonen (Christensen & Læg Reid 2001). Så langt jeg har klart å bringe på det rene har det derimot ikke tidligere blitt gjennomført studier der de tre organisasjonsperspektivene har blitt brukt til å avlede hva som kan forventes å være betingelsesfaktorer for innovasjon. Deretter vil jeg analysere hvordan disse kan etterspores som faktiske betingelsesfaktorer innenfor en regional innovasjonskon-

6 De valgte teoriene gir ulike svar på hva som hemmer og fremmer innovasjon innenfor en region og hvilke faktorer som kan føre til at oppfatningene om hva som hemmer og fremmer varierer. Teoriene bør derfor samlet kunne gi en god mulighet for en bred analyse av empirien.

7 I Roness' (1997) terminologi vil teoribruken mest karakteriseres som konkurrerende.

tekst. På denne måten blir studien også en form for prøving av hvordan de nevnte teoriene er egnet til å få fram ulike faktorer som har en positiv eller negativ innvirkning på innovasjon på regionalt nivå, og om de gir et godt analytisk utgangspunkt for studier av hva som framstår som betingelser for innovasjon rent empirisk.

Det instrumentelle perspektivet representerer den klassiske oppfatningen av *organisasjon* og *organisasjonsatferd*, der formelle organisasjoner er verktøy designet for å oppnå klare og formelle forhåndsdefinerte mål (Hall 1999). Organisasjonsatferden, herunder organisasjonsmedlemmenes handlinger og oppfatninger, vil med de begrensninger som ligger i normen om begrenset formålsrasjonalitet være preget av å være målrettet og koordinert, og i overensstemmelse med hva organisasjonens formelle strukturer angir (Scott 2003). Denne handlingslogikken kan beskrives som en instrumentell nyttelegikk (Lægread m.fl. 2009). Aktiviteter i organisasjonsmessige kontekster vil dermed være preget av formelle instrumentelle faktorer. Disse kan beskrives som «harde» faktorer som formell og fysisk struktur, eller økonomiske, teknologiske eller kompetansemessige ressurser. Faktorene kan være organisasjonsinterne, eller de kan befinne seg i organisasjoners instrumentelle omgivelser - det vil si de deler av miljøet utenfor organisasjonen som denne er avhengig av for å kunne oppnå sine instrumentelle målsettinger. Dreier aktivitetene seg om å skape innovasjon vil betingelsene for dette være preget av faktorer som er knyttet til formelle eller strukturelle forhold, eller økonomiske, kompetansemessige og teknologiske forhold. Den grunnleggende drivkraften for innovasjon og utvikling vil være relatert til en streben etter å oppfylle bestemte instrumentelle mål. For en bedrift kan dette f.eks. være et ønske om å vinne markedsandeler eller overleve i en hard konkurransesituasjon i markedet, eller det kan være en helt nødvendig streben etter å tilfredsstille krav fra kunder, brukere eller klienter for å styrke sin eksistens. Med et instrumentelt utgangspunkt kan følgende empiriske forventninger settes opp: 1) *Markedskonkurranse eller krav fra klienter/brukere er den viktigste drivkraften for innovasjon i innlandet.* 2) *Betingelsesfaktorer for innovasjon er formelle og fysiske organisasjonsforhold, kompetansemessig eller økonomisk kapasitet ved den enkelte virksomhet, i det enkelte virkemiddelapparat eller innlandssamfunn.* 3) *Eventuelle erfarings- eller meningsforskjeller blant innovasjonsbyråkratene vedrørende*

hvilke faktorer det er som vil styrke eller svekke innovasjonsarbeidet, vil ha sammenheng med ulikheter i formelle oppgaver og funksjoner ved virksomhetene de tilhører.

Kulturperspektivet ser på organisasjoner som noe mer enn å være tekniske instrumenter. Organisasjoner blir mer sett som organismer, som i tillegg til sine instrumentelle og formelle kjennetegn har distinkte trekk av egne sett med uformelle normer og verdier. Disse er nedfelt i institusjonens kultur der den overordnede verdien er overlevelse (Scott 2003).

Kulturen setter klare rammer for organisasjonsmedlemmenes handlingslogikk og deres måte å oppfatte verden på. Forståelses- og handlingslogikken kjennetegnes av å være tilpasset disse uformelle verdier og normer, og kan beskrives som «den passende logikk» (March & Olsen 1995). I tillegg til sine instrumentelle mål vil dermed organisasjoner også ha et overordnet mål om overlevelse, og et kontinuerlig behov for å sikre eksisterende verdier og identitet (Scott 2003). Organisasjonsmessig atferd vil i stor grad være preget av organisasjonens kultur, tradisjoner og historie, og i mindre grad av formelle instrumentelle faktorer. På denne måten kan man også si at atferden mest er et resultat av kollektive faktorer (Thoenig 2003). Atferden til organisasjonsmedlemmene vil være påvirket av tidligere handlinger i lignende situasjoner, og vil dermed framstå som stivhengig⁸. Kobles dette til innovasjon vil den innovasjonsmessige atferd også være påvirket av tidligere handlinger, og slik sett komme som en naturlig utvikling og resultat av stifølging.

Hva som påvirker innovasjonsmulighetene vil også ha med disse grunnleggende kjennetegn ved organisasjonen og organisasjonsatferd å gjøre. Faktorene vil dermed ha mykere karakter og vil bestå av den kultur, de tradisjoner, holdninger og verdier som preger organisasjonens indre liv. Motivasjonen eller drivkraften for innovasjon vil ha sammenheng med at organisasjonen har behov for å sikre sin egen overlevelse og eksistens. Hendelser og situasjoner som forutsetter handling for å ivareta dette

⁸ Stivhengighet eller path dependency er et kjent begrep i organisasjonsteorien (Roness 2000). En vanlig måte å definere begrepet på er: Den mekanismen som gjør at aktuelle valg og handlinger blir påvirket av tidligere handlinger og utvikling over tid (Høyer 2005).

grunnbehovet vil kunne fremme eller svekke innovasjonsarbeidet. Hvis en organisasjonskultur som er forankret i dette overlevelsesbehovet mest er bygget på motstand mot forandring og en sikring av det bestående, fordi dette gjennom organisasjonens historie har blitt oppfattet som den beste overlevelsesstrategi, så vil den bidra til å hemme innovasjon. Hvis organisasjonskulturen derimot aksepterer forandring som en viktig strategi for å sikre overlevelse, vil den fremstå som en faktor som styrker innovasjon. Et kulturelt ståsted vil gi følgende empiriske forventninger til hva som motiverer til eller begrenser innovasjon på regionalt nivå:

- 1) *Bevaring av egen virksomhets identitet og verdier er den avgjørende drivkraft for å skape innovasjon.*
- 2) *Hemmingen/fremmingen av innovasjon framstår som naturlige og sammenhengende utviklingsforløp forankret i tradisjoner og historien til virksomhetene i regionen.*
- 3) *De viktigste faktorer som trekkes fram er organisasjonskultur og tradisjoner.*
- 4) *Ulikheter i medarbeidernes syn på hva som hemmer og fremmer innovasjon, har sammenheng med forskjeller i kultur, historie og tradisjon hos de virksomhetene de er en del av.*

Moteperspektivet er opptatt av å forstå organisasjonsatferd og organisasjonsmessige oppfatninger og holdninger som et resultat av organisasjonens ønske om å befeste eller øke sin legitimitet i omgivelsene. Med omgivelser må her forstås de eksterne aktører og de deler av handlingsmiljøet som organisasjonen befinner seg i, som også bestemmer organisasjonens legitimitet og dens eksistensberettigelse. En organisasjons handlinger og oppfatninger vil slik sett være resultater av hendelser og signaler gitt utenfra organisasjonen (Meyer & Rowan 1977). Organisasjonsmedlemmenes handlinger vil være preget av det Olsen omtaler som temporærlogikk (March & Olsen 1995). På samme vis som kulturperspektivet oppfatter også moteperspektivet organisasjoner som organismer, og noe mer enn instrumentelle verktøy designet for rasjonell måloppnåelse. Moteperspektivet vektlegger som kulturperspektivet at den grunnleggende drivkraft for organisasjonsmessig handling er ønsket om å oppnå legitimitet og med det sikre organisasjonens fortsatte eksistens. Perspektivet skiller seg fra kulturperspektivet først og fremst ved at det vektlegger betydningen av organisasjonens institusjonelle omgivelser for å forstå organisasjonens handlinger (DiMaggio & Powell 1991). Det å skape innovasjon vil dermed grunnleggende sett være

handlinger rettet mot å innfri de forventninger og krav som stilles fra disse aktørene/miljøene. Det er altså omgivelsene som på sett og vis genererer betingelsesfaktorer for innovasjon, og hvorvidt de virker styrkende eller svekkende vil avgjøres av omgivelsenes forventninger og holdninger til de innovative aktivitetene i organisasjonen. Med utgangspunkt i moteperspektivet kan følgende empiriske forventninger stilles opp:

1) Den viktigste drivkraften for innovasjon er ønsket om å framstå som innovative og nyskapende i omgivelsene. 2) Den viktigste faktoren for styrket innovasjon er normativt press fra omgivelsene om å være innovativ. Den viktigste hemmende faktor er mangelen på et slikt press. 3) Eventuelle forskjeller i synet på hva som hemmer og fremmer innovasjon har blant annet sammenheng med ulikheter i holdningsmessige krav og forventninger som stilles til innovasjonsbyråkratene fra omgivelsene.

4 METODISKE VALG OG OPERASJONALISERINGER

Innovasjonsbyråkratenes oppfatninger av hvilke faktorer det er som har positiv eller negativ innflytelse på innovasjon i et fylke, operasjonaliseres til deres mer grunnleggende oppfatninger, holdninger og de erfaringer de har med dette. Dette er den avhengige eller eksplorerende faktor i studien. Når det gjelder eksplorering av de uavhengige faktorer tar jeg som tidligere nevnt utgangspunkt i tre organisasjonsteoretiske perspektiver, og deres forventninger til hva som vil kjennetegne den avhengige variabelen. I den komparative delen av analysen vil jeg operere med tre uavhengige faktorer; medarbeidernes kjønn, utdanningsbakgrunn og arbeidssted. Undersøkelsen har en casedesign, der fylkesmannsembetenes landbruksavdelinger, fylkeskommunenes næringsavdelinger og de regionale kontorene til Innovasjon Norge utgjør kategoriene som hver inneholder to caser.

Dataene som rapporten bygger på er i hovedsak primærdata samlet inn på to måter. Dataene om tjenestemennenes oppfatninger er hentet inn gjennom kvalitative dybdeintervjuer med noen strategisk utvalgte medarbeidere i de utvalgte virksomheter. Kvalitative dybdeintervjuer er valgt

med bakgrunn i at formålet med studien har vært å få frem hva byråkraterne mer grunnleggende mener og tenker om hva som hemmer og fremmer innovasjon på regionalt nivå.⁹

Svakheten med en slik kvalitativ datainnsamlingsmetode er hovedsakelig at det ikke vil være mulig å foreta statistiske generaliseringer av hva de 59 medarbeiderne ved institusjonene oppfatter som betingelser for innovasjon (Spector 1981). På den andre siden mener jeg det er gode muligheter til å foreta det som ofte omtales som en analytisk eller logisk generalisering i forhold til forskningsspørsmålet (Esaiasson 2003). En annen utfordring ved bruk av en slik datainnsamlingsmetode er mulighetene for bias, og at svarene som fremkommer i informantintervjuene er preget av ulike former for etterrasjonaliseringer (Repstad 1993). Med bakgrunn i erfaringene fra intervjuene er det for meg vanskelig å se at svarene skulle være preget av noen form for bias som skulle gjøre de mindre valide for forskningsspørsmålet. Den valgte metoden gir på den andre siden ingen garanti for at det kan utelukkes helt.

⁹ Det ble i alt gjennomført 21 intervjuer og blant disse var 2 politikere med et særlig ansvar for dette fagområdet. De 19 andre var alle tjenestemenn og representerer 32 % av medarbeiderne som har som sin viktigste oppgave å arbeide med innovasjon og nyskaping i de seks utvalgte virksomhetene. Intervjuene skjedde på bakgrunn av en intervjuguide som var sendt informantene på forhånd. Strategien for utvelgelsen har vært å intervju representanter fra ledelsen i de utvalgte institusjonene og medarbeidere med en hvis fartstid i virksomheten, som samtidig representerer de typiske demografiske kjennemerkene ved de som arbeider i virksomhetene. De aktuelle medarbeiderne ble derfor valgt ut etter samråd med ledelsen i de aktuelle avdelingene. Det konkrete utvalget av informanter besto av 13 menn og 8 kvinner. 15 av informantene hadde utdanning på mastergradsnivå, 6 på bachelornivå eller lavere. Av fagretning hadde 7 informanter utdanning innen økonomi, 6 hadde innen landbruk, 5 hadde innen samfunn og 3 hadde utdanning med annen fagretning. Informantene hadde fra 4 til over 20 års fartstid innenfor nåværende institusjon, mens 5 hadde erfaring også fra privat virksomhet. I forbindelse med at jeg ønsker å foreta visse komparative analyser av hva informantene mener hemmer og fremmer har det vært relevant og interessant å samle inn primærdata om innovasjonsbyråkratenes demografi. Disse har jeg fått fra virksomhetene i form av oversikter over medarbeidernes demografi overlevert enten skriftlig eller muntlig. I denne sammenheng har det også vært nødvendig å samle inn sekundærdata i form av informasjon om de formelle oppgaver og funksjoner som innovasjonsbyråkraterne er satt til å ivareta. Dette er hentet inn fra formelle beskrivelser av de aktuelle virksomhetenes oppgaver og funksjoner.

En tredje utfordring er formatet studien presenteres i. Artikkelformatet stiller strenge krav til omfang. Dette innebærer at konklusjoner og analytiske resonnementer bare i begrenset grad kan dokumenteres med eksplisitt presentasjon av empiri. Leseren må derfor ha tillit til at de vurderinger som gjøres av artikkelforfatteren er i samsvar med empirien.

De empiriske analysene er i all hovedsak av kvalitativ karakter og er for det meste kombinasjoner av det som ofte betegnes som beretningsanalyser og analyse av meningsinnhold (Thagaard 1998). I analysene fokuseres det også på variasjoner i oppfatningene og forståelsen av begrepene, og hva som kan være forklaringer på disse variasjonene. Analysene vil dermed ha komparative innslag. Den komparative logikken som benyttes ligger nærmest «The methods of differences», som legger til grunn at ulikheter i den avhengige variabel forklares med ulikheter i den uavhengige variabel (Denk 2002).

5 INNOVASJONSBYRÅKRATENES OPPFATNING AV HVA SOM HEMMER OG FREMMER INNOVASJON

Kommersiell markedskonkurransen er den grunnleggende drivkraft

Alle informantene peker på kommersiell markedskonkurransen som den grunnleggende drivkraften for å skape innovasjon i innlandet og generelt i verden. En mannlig informant med økonomisk utdanning fra et av Innovasjon Norges kontorer uttaler seg for eksempel slik om hva som er drivkreftene for innovasjon: *«Det er veldig mye markedskreftene som på sett og vis er vitamininnsprøytningen i innovasjon, i den forstand at det ligger veldig gode insentiver i markedet.»*

Det er heller ingen uenighet blant informantene om at det faktisk er slik at innovasjon hemmes eller fremmes av ulike typer faktorer som dels kan plasseres på makro-, meso- og individnivå. Det er generelt tre grupper av påvirkningsfaktorer som trekkes fram; 1) ressurser (økonomiske og kompetansemessige), 2) strukturelle og organisatoriske og 3) kulturelle og verdimeslige. Samlet sett er disse faktorene ganske tradisjonelle i den forstand at det er de samme som kommer til uttrykk i den generelle debatten om hva som skal til for å skape eller eventuelt hindre innovasjon (Grodal m.fl. 2005). I tabell 1 nedenfor gis et oversiktsbilde av de faktorer som informantene mener har betydning for innovasjon i innlandet.

Tabell 1 Innovasjonsbyråkratienes oppfatninger av hva som er hemmende og fremmende faktor

Faktor	Nivå	Hemme	Fremme
Ressurser i form av økonomi, kunnskap, kompetanse	Makro	<p>Lavt utdanningsnivå og kunnskapsnivå generelt. Liten kunnskap om hva som skaper innovasjon</p> <p>Svake og få miljøer som kan bidra med kapital</p>	<p>Høyt utdanningsnivå og god kunnskap om hva som skaper innovasjon</p> <p>God tilgang til kapital</p>
	Meso	<p>Svake kompetansemiljøer i virksomheter og organisasjoner</p> <p>Virksomheter med dårlig økonomi og liten økonomisk «slack»</p>	<p>Sterke kompetansemiljøer i virksomheter og organisasjoner</p> <p>Solid økonomi med mulighet for «slack»</p>
	Mikro	Svak kompetanse hos den enkelte medarbeider	God kompetanse hos den enkelte medarbeider
Strukturelle	Makro	Svak markedsorganisering langt fra marked Lite konkurranse	God markedsorganisering, nærhet til marked, globalisering. Sterk konkurranse
	Meso	<p>Svak infrastruktur med dårlig organiserte støtte funksjoner for innovasjon.</p> <p>Byråkratisk-hierarkisk organisering preget av NPM-baserte styringssystemer</p> <p>Maktkamp om lokalisering, politisk pregede beslutningsprosesser. Gode tider med solide overskudd</p>	<p>God infrastruktur med godt organiserte støttefunksjoner for innovasjon.</p> <p>Klynge-nettverksorganisering</p> <p>Partnerskap og flate strukturer</p> <p>Krise med fokus på at noe må gjøres</p> <p>Slack i organisasjonen</p>
	Mikro	Store enheter, egne forskningsenheter	Små enheter
Holdningsmessige og kulturelle faktorer	Makro	<p>Innlandskultur preget av forsiktighet og treghet</p> <p>Politisk kultur, Egalitetskultur</p>	«Vestlandskultur» preget av risikovillighet og rask livssyklus
	Meso	Byråkratisk kultur, Mistillitsbasert kultur	Risikovillig kultur og åpenhet i forhold til omgivelser og nyheter
	Mikro	Risikofrykt, Innovasjon sett på som noe uopnåelig og stort. Lukket holdning mot omgivelser og nyheter	<p>Vilje til å stå på for egne ideer og risikere for egne ideer</p> <p>Åpenhet mot omgivelser og nyheter</p>

Tabellen viser at informantene generelt mener at mulighetene for hemmende og fremmende faktorer og tilstedeværelsen av disse, varierer i tid og rom. En mer grundig analyse viser at innovasjonsbyråkratene oppfatter spørsmålet om hva som påvirker innovasjon som komplekst og sammensatt. Kompleksiteten dreier seg dels om at det er svært mange ulike faktorer som har betydning for innovasjonskraften i innlandet, og den dreier seg også om at enkelte av faktorene i forskjellige gitte situasjoner kan virke enten for eller mot innovasjon. I tillegg er det også tydelig at mange av informantene mener at oppfatningene om hvilken effekt enkelte faktorer kan ha for innovasjon i innlandet generelt er preget av en del myter som det er grunn til å stille seg skeptisk til.

En del av faktorene oppfattes som entydige i den forstand at en gitt verdi på faktorene enten virker hemmende eller fremmende på innovasjon. Enkelte andre av faktorene oppfattes derimot som flertydige i den forstand at en gitt verdi på faktoren blir vurdert til å være av både hemmende og fremmende karakter. For eksempel blir god tilgang til økonomisk kapital generelt sett på som en faktor som i positiv grad vil påvirke innovasjon, mens begrenset tilgang vil ha motsatt virkning. En mannlig informant med samfunnsfaglig utdanning fra en av næringsavdelingene sier det slik: *«Spesielt her for innlandet så er nok kapital en begrensning. Det er viktig at vi evner å finne risikokapital som kan være med å følge de gode prosjektene.»*

Samtidig defineres krisetider med svak kapitaltilgang i markedet som tilstander som kan tvinge frem innovasjon, mens tider med god kapitalflyt faktisk kan resultere i en stillstand i dette arbeidet. En mannlig informant med økonomisk utdanning fra et av kontorene til Innovasjon Norge uttaler seg på denne måten: *«Gode tider er ingen fremmer av innovasjon – da er det ingen som føler seg presset eller tvunget til dette.»*

Kompleksiteten og tvetydigheten i faktorenes påvirkning kommer også til uttrykk når det gjelder markedets betydning for innovasjon. Her peker enkelte av informantene på spenningen mellom markedets fokus på ressursutnyttelse og behovet for eksplorering/utforskning.¹⁰ En kvinnelig

10 Dette er i tråd med March klassiske påpekning av motsetningen mellom exploitation og eksplorering (March 2008).

informant med landbruksakademisk utdanning fra en av landbruksavdelingene er inne på dette når hun uttaler: *«Og det er klart at man kan bli presset på pris og på kostnad, at det hele dreier seg om kostnadsreduksjoner. Og at fokuset på kostnadsreduksjoner glir i den retningen at det ikke blir så mye leting etter nye løsninger for framtida på en måte, men mer det å redusere kostnaden her og nå.»*

Vektleggingen og vurderingen av de ulike faktorenes betydning varierer blant byråkratene.

Det er tydelig at settet av faktorer vektlegges ulikt av informantene, og det er også til dels ulike oppfatninger om hvorvidt en faktor bedrer eller begrenser innovasjonsarbeidet. Det er for eksempel et klart flertall blant informantene i Innovasjon Norge og fylkeskommunene som mener at periferi i form av få mennesker og få virksomheter - langt fra de store markedene, vil svekke innovasjon, mens sentralitet og økt organisasjonsmessig størrelse vil styrke.

En mannlig informant med økonomisk utdanning fra et av kontorene til Innovasjon Norge sier følgende: *«Det er i de store folkeansamlinger at du stadig får nye grupperinger med bestemte hobbyer og interesser som kan oppstå som kjøpekraft og marked for det ene og andre. Og det betyr at mesteparten av det innovative nødvendigvis må komme i store byer med flere typer forskjellige folk.»*

I landbruksavdelingene står denne oppfatningen langt svakere. Her pekes det tvert om på at periferi kan virke gunstig på mulighetene for innovasjon, og at oppfatningen om at innovasjonsmulighetene begrenses i periferien er en av flere eksisterende myter. Det er også uenighet blant informantene om hvorvidt offentlig eller privat organisering har betydning for innovasjonsmulighetene. Et klart flertall av informantene mener at offentlig organisering reduserer innovasjonsevnen. En kvinnelig informant med landbruksutdanning fra en av landbruksavdelingene sier det slik: *«Offentlig sektor har ikke noe utvikla incitamentsystem – Men du blir belønnet med kutt i budsjettene, sånn at det er ikke akkurat den store drivkraften da.»*

Et mindretall av informantene mener derimot at dette også er en myte. En siste uenighet er knyttet til synet på hvilken betydning innlandskulturen har for innovasjonsmulighetene. Her mener et klart flertall av informantene at denne kulturen har en begrensende innvirkning, enten gjennom individuelle holdninger eller mer generelt på makronivå, og i politisk forstand som en form for egalitet som reagerer negativt på at enkeltpersoner eller virksomheter stikker seg frem og prøver seg på nyskaping. Følgende sitat fra en mannlig informant med økonomisk utdanning i et av Innovasjon Norges kontorer, er ganske representativt for denne oppfatningen: *«At det i innlandet ikke er lov til, i anførselstegn, å starte for seg selv - til å tjene seg rik; virkelig vise fram solsida, det er en sterk negativ faktor for samfunnsutviklingen i innlandet.»*

Samtidig er det et mindretall av informantene som mener at dette synspunktet føyer seg inn blant mytene om faktorer som er til hinder for innovasjon i innlandet. Ser en mer nøye på ulikhetene i oppfatningene og vektingen av hva som hemmer og fremmer innovasjon i innlandet, er det etter mitt skjønn mulig å ane konturene av ulike typer innovasjonsbyråkrater basert på hvordan de vektlegger ulike faktorer. Generelt er det mulig å peke på typer; orientert etter enten harde eller myke faktorer. Typene er ikke rendyrkede i den forstand at noen av innovasjonsbyråkratene vektlegger enten bare harde eller myke faktorer. Det dreier seg om ulik orientering etter hvordan faktorer vektlegges. Det er i alt ni av de intervjuede innovasjonsbyråkratene som tydelig vektlegger myke faktorer, fem vektlegger de sterke, mens sju vektlegger harde og myke faktorer omtrent likt.

Et flertall av innovasjonsbyråkratene vektlegger organisasjonskultur, samfunnskultur samt holdninger og verdier hos det enkelte individ mer enn økonomi, formelle organisasjonsmessige forhold og kompetanse. Innovasjonsbyråkratenes kjønn og hvorvidt de er koblet til den regionale landbruksforvaltningen eller ikke, ser ut til å ha betydning for hvilke type faktorer som vektlegges. Av de åtte kvinnene som er intervjuet er det hele sju som vektlegger myke faktorer mest. Kvinnene utgjør dermed et flertall i denne gruppen til tross for at de er et klart mindretall i det intervjuede utvalget. Når det gjelder institusjonell tilhørighet vil man i den gruppen som orienterer seg etter harde faktorer ikke finne noen fra

landbruksavdelingene, verken mann eller kvinne. Landbrukstilhørighet ser også ut til å ha innvirkning på hvordan innovasjonsbyråkratene ser på sentrum - periferidimensjonens betydning for innovasjonsmulighetene.

6 TEORETISK ANALYSE

Hvis vi relaterer de empiriske funnene til de teoretisk avledede forventningene som lå til grunn for analysene, fremtrer følgende bilde:

Det instrumentelle perspektivet forventet at markedslogikk og konkurranse er de grunnleggende drivkreftene for innovasjon. Faktorene som hemmer eller fremmer innovasjon er av den harde typen med vekt på økonomiske og kompetansemessige ressurser samt organisering. Det instrumentelle perspektivet ser eventuelle ulikheter i innovasjonsbyråkratens oppfatninger av og erfaringer med hvordan de ulike faktorer virker inn på innovasjon, som konsekvenser av at det er forskjeller i de instrumentelle kjennetegn ved virksomhetene de tilhører.

Den empiriske analysen viser tydelig at innovasjonsbyråkratene ser på konkurranse og markedslogikk som helt avgjørende faktorer for å skape innovasjon, og at manglende konkurranse vil hemme innovasjonsevnen. Innovasjonsbyråkratene nevner også harde faktorer som kompetanse, økonomiske ressurser og formell organisering som viktige innovasjonsmessige påvirkningsfaktorer. Det pekes også på at mulighetene for innovasjon vil variere i tid og rom, noe som vil ha med fysisk organisering gjøre - som igjen er en instrumentell faktor. Samtidig er informantene opptatt av at det er en sammenheng med den fysiske organiseringen og det som kjennetegner myke faktorer som eksempelvis organisasjonskultur. Dette viser at innovasjonsbyråkratene ikke oppfatter myke og harde påvirkningsfaktorer som atskilte, men i stedet som sammenkoblede og på mange måter avhengige av hverandre. Empirien viser at innovasjonsbyråkratene totalt sett relaterer faktorer som påvirker innovasjon til et mye videre spekter enn de typisk instrumentelle, selv om hovedtyngden ligger

på disse. Analysen viser også at de samlede oppfatninger og erfaringer er preget av et visst tvisyn med hensyn til hvordan marked og konkurranse virker på innovasjonsmulighetene.

De komparative analysene viser at det er ulikheter i oppfatningene av hva som hemmer og fremmer innovasjon. Noen av ulikhetene, synet på sentrum - periferidimensjonens betydning og vektleggingen av myke versus harde påvirkningsfaktorer, ser ut til å kunne føres tilbake til om informantene har tilhørighet i en landbruksavdeling eller ikke. En instrumentell forklaring på dette kan være at innovasjonsbyråkratene i landbruket gjennom sine instrumentelle funksjoner systematisk vil være mer opptatt av og fokusert på innovasjoner i periferien. Det er derimot vanskeligere å finne instrumentelle forklaringer på at landbruksbyråkratene ser ut til å vektlegge myke faktorer sterkere enn de som har tilhørighet i næringsavdelingene eller kontorene til Innovasjon Norge. Analysen viser at innovasjonsbyråkratenes kjønn har betydning for oppfatningene av hvordan innovasjon påvirkes. Dette er ikke i tråd med en instrumentell forventning, men er som vi skal komme tilbake til mer i tråd med kulturelle forventninger.

Det kulturelle perspektivet forventet at den viktigste drivkraften for innovasjon var identitetsmessig overlevelse, og at hemmende og fremmende faktorer var av den myke typen som kultur, verdier og tradisjoner. Videre at påvirkningsfaktorene for innovasjon prosessmessig var kjennetegnet av naturlige og sammenhengende utviklingsprosesser, sprunget ut fra organisasjonens historie og kultur. Empirien viser tydelig at innovasjonsbyråkratene oppfatter at problemsituasjoner og kriser styrker innovasjon. Det er mulig å tolke dette til å være en form for identitetsmessig overlevelseskraft som driver fram innovasjoner. Samtidig har denne kraften etter mitt skjønn klare instrumentelle innslag siden den er så nært knyttet til oppnåelsen av de instrumentelle mål som virksomhetene er satt til å ivareta. Oppfatningen om at akutte kriser er begrensende for innovasjon er ikke i tråd med kulturperspektivets forventning om at innovasjon vil komme som resultat av en naturlig utvikling og som en form for stifølgning. En krise kan etter mitt skjønn ses som et skifte eller et avgjørende øyeblikk som representerer brudd med eksisterende stier, og kan eventuelt bli et utgangspunkt for nye stier og stibindinger. På den andre siden

vektlegges historie og tradisjoner som faktorer som enten kan stimulere til, eller virke dempende på innovasjon. Dette kan tolkes i retning av at innovasjonsmulighetene er resultater av nettopp sammenhengende og mer naturlige utviklingsforløp. Generelt ser det ut til at innovasjonsbyråkratene har erfaringer med at innovasjonsmulighetene i innlandet er stivhengige. Hvilken påvirkning dette vil ha for innovasjonsarbeidet avhenger av «innholdet» i stien. Empirien viser videre at kriser og omskiftelige tider vektlegges som forhold som kan føre til en styrking av innovasjonsarbeidet. Stivhengighet kan etter mitt skjønn forstås som noe som nettopp hindrer at det skjer kraftige skift i handlingsprosedyrer og at nye aktiviteter oppstår på bakgrunn av kriser. På denne måten kan stivhengighet som sådan være en hemmende faktor for innovasjon. Samtidig kan det å følge stier, hvis de er gale, føre til at kriser oppstår raskere enn de ellers ville ha gjort. Stivhengighet vil derved mer indirekte fremme innovasjon ved at de påskynder krisesituasjoner. Samlet er derfor de oppfatninger og erfaringer som informantene har med sammenhengen mellom innovasjon og historie/tradisjon/stivhengighet ganske tvetydige og komplekse.

Empirien viser også at innovasjonsbyråkratene peker på holdninger, verdier og kultur som viktige myke faktorer som dels kan hemme og dels fremme innovasjon i innlandet. Innovasjonsbyråkratenes oppfatninger og erfaringer med kultur som en hemmende faktor skiller seg imidlertid noe fra kulturperspektivets. Som påvirkningsfaktorer peker informantene både på organisasjonskulturen i den enkelte virksomheten, og på den generelle innlandskulturen som preger omgivelsene til den enkelte virksomhet. Denne siste måten å forstå kultur på overskrider kulturperspektivets forståelse, siden dette ikke vektlegger omgivelsenes betydning for innovasjonsatferd. Innovasjonsbyråkratenes oppfatninger og erfaringer representerer her en form for sammenkobling av kulturperspektivets vektlegging av kultur, tradisjoner og historie, og moteperspektivets vektlegging av omgivelsenes betydning.

Oppfatningene og erfaringene hos innovasjonsbyråkratene har klare kulturelle kjennetegn. Det er likevel tydelig at dette ikke favner hele deres forståelse av hva som hemmer og fremmer innovasjon innenfor deres region. Komparativt forventet kulturperspektivet at eventuelle ulikheter i

synet på hva som hemmer og fremmer innovasjon har sammenheng med ulikheter i demografiske kjennetegn ved byråkratene, eller i ulikheter i den organisasjonskultur og historie som de er en del av. Empirien viser at innovasjonsbyråkratenes kjønn og tilhørighet i landbruksavdelingene har betydning for deres oppfatninger av hva som hemmer og fremmer innovasjon. Dette er klart i tråd med den kulturelle forventningen siden kjønn er en demografisk variabel. Når det gjelder landbrukstilhørighetens betydning har jeg tidligere vært inne på at dette kan ses på som en instrumentell faktor. Samtidig har fylkesmennenes landbruksavdelinger sin plass i det norske landbrukssegmentet, hvis historie, kultur og verdier sannsynligvis også omfatter et generelt positivt syn på hva det er mulig å få til i periferien. Kanskje kan endog ulikhetene i oppfatningene her ha sammenheng med at Innovasjon Norges kontorer og fylkeskommunenes næringsavdelinger på den ene siden, og Landbruksavdelingene på den andre, plasserer seg forskjellig i forhold til sentrum - periferidimensjonen, som jo er en av de klassiske skillelinjene i norsk politikk¹¹ (Narud & Valen 2007).

Moteperspektivet forventet at innovasjon skapes som en følge av press fra omgivelsene, der innovasjon blir sett på som et normativt og symbolsk ideal og som det følgelig er verdt å trakte etter. Den grunnleggende drivkraften vil dermed være ønsket om, eller behovet for å tekkes omgivelsene, og hvilke faktorer som påvirkes mest vil avhenge av forventninger og press fra omgivelsene.

Det er ingen av informantene som eksplisitt oppfatter eller har erfaringer med at ønsket om å tekkes omgivelsene er en avgjørende drivkraft for innovasjon. Samtidig viser tidligere analyser av hva de samme innovasjonsbyråkratene forstår med begrepet innovasjon, at de alle ser på det som et normativpreget motebegrep som gjør at det er vanskelig å stille seg motvillig til noe som blir beskrevet som innovativt (Høyér 2009). Dette kan tilsi at informantene mer implisitt oppfatter at innovasjon blir fremmet av at det å være innovativ er et ideal som det generelt er viktig å leve opp til.

¹¹ Medarbeiderne i landbruksavdelingene har også en annerledes oppfatning av begrepet innovasjon enn de øvrige og tolker det i langt mindre grad som et faglig begrep enn de øvrige innovasjonsbyråkratene (Høyér 2009).

Under gjennomgangen og diskusjonen av de kulturelle forventningene var vi inne på innovasjonsbyråkratenes vektlegging av innlandskulturens generelle betydning for innovasjonsevnen i nettopp innlandet. Dette kan som nevnt ses på som dels et kulturelt trekk og dels som et motemessig trekk, ved at det peker på en omgivelsesmessig faktor som opplagt har med verdimeslig legitimitet å gjøre, og slik sett må ses på som en del av de institusjonelle omgivelsene. Empirien viser også at informantene er opptatt av at det finnes en rekke myter omkring hva som faktisk bidrar til innovasjon i innlandet. Dette er også et motemessig trekk selv om det ikke direkte og eksplisitt blir tatt opp som en hemmende eller fremmende faktor.

Komparativt forventet moteperspektivet at eventuelle ulikheter i oppfatningene/erfaringene om hemmende og fremmende faktorer skyldes ulikheter i verdimeslige/holdningsmessige krav fra omgivelsene til de respektive virksomheter. Som nevnt er Landbruksavdelingene mye tydeligere og klarere koblet til et bestemt næringssegment (landbrukssegmentet) enn de to andre institusjonene som må antas å være knyttet til andre næringssegment som industri og service også. Landbrukssegmentet blir tradisjonelt antatt å være et av de sterkeste og tettest pakkede næringssegmentene i Norge (Olsen 1978). Det er derfor etter mitt skjønn naturlig å se for seg at det blir rettet klarere og mer entydige, og til dels andre verdimeslige og holdningsmessige forventninger fra landbrukssegmentet, enn fra andre deler av næringslivet som f.eks. industri eller service. Dette innebærer at det også er sannsynlig at landbruksavdelingene blir utsatt for til dels andre forventninger og krav fra sine institusjonelle omgivelser enn næringsavdelingene og Innovasjon Norges kontorer.

Analysene viser at innovasjonsbyråkratenes oppfatninger av og erfaringer med hva som hemmer og fremmer innovasjon i innlandet har enkelte motemessige kjennetegn som gjør at de motemessige forventningene delvis blir innfridd. En del av disse kjennetegnene må sies å komme til uttrykk mer implisitt, og kommer delvis til syne når en kobler sammen en kulturell og motemessig forståelse av hva som hemmer og fremmer innovasjon. Samlet innebærer dette at de motemessige karakteristika ikke er så tydelige som de kulturelle og instrumentelle kjennetegn ved innovasjonsbyråkratenes oppfatninger.

Oppsummering av analyse

De utvalgte innovasjonsbyråkratene oppfatter spørsmålet om hva som hemmer og fremmer innovasjon i innlandet som komplekst. Faktorene som påvirker er mange, de har ulik karakter og de er virksomme på individ-, organisasjons- og samfunnsnivå. Noen er «harde» og har en mer instrumentell karakter, mens andre er «myke» og har en mer kulturell og motemessig karakter. Påvirkningsfaktorenes betydning er kompleks. En gitt verdi på en faktor kan virke stimulerende for innovasjon, som f.eks. verdien risikovilje på faktoren kultur. Motsvarende vil verdien byråkrati slå ut negativt. Noen av faktorene kjennetegnes av at samme verdi på faktoren oppfattes å kunne ha både en fremmende og hemmende betydning for innovasjon.

Hvis vi ser mer inngående på hva som kjennetegner faktorene og hvordan de påvirker innovasjon, viser dette at de er prosessuelle. Prosessene som beskrives er sammensatte og preget av stivhengighet og brudd, og de er i en viss grad mote-/mytepreget. Mer grunnleggende speiler innovasjonsbyråkratenes oppfatninger og erfaringer at prosessene som hemmer/fremmer innovasjon kjennetegnes av ulik logikk. Marked og markeds-konkurransens betydning viser etter mitt skjønn at innovasjonsprosessenes drivkrefter preges av en form for likevektslogikk. Samtidig preges påvirkningsfaktorene av historiske utviklingsforløp som enten kan ha en selvforsterkende negativ, eller positiv betydning for innovasjonsmulighetene. Dette viser at faktorene også preges av en annen form for logikk som ofte omtales som en form for sirkel-logikk (Page 2006).

Innovasjonsbyråkratenes oppfatninger og forståelse av hva som hemmer og fremmer innovasjon i innlandet har derved en forankring i, og er i tråd med både en instrumentell, kulturell og dels motemessig forståelse av dette. De ulike forankringene ser ut til å komplettere hverandre og bidra til at innovasjonsbyråkratenes samlede oppfatninger og erfaringer med hva som hemmer og fremmer innovasjon blir ganske komplekse og sammensatte. Tabell 2 nedenfor er ment å gi et sammenfattende bilde av dette

Tabell 2

Institusjonelle betingelser

Instrumentelle betingelser

	Indre organisatoriske	Ytre omgivel-sesmessige	Indre organisa-toriske	Ytre omgivel-sesmessige
Entydig Gode	Åpen og tillitsfull organisasjonskultur Tradisjon for innovasjon	«Vestlandskultur» Med stor aksept for risikotaking	God kompetanse Flat og uformell organisasjonsstruktur	Nærhet til marked
Entydig Dårlige	Byråkratisk organisasjonskultur Kultur preget av mistillitt	Innlandskultur med vekt på egalitet – politisert kultur	Sterkt formalisert og hierarkisk organisasjonsstruktur Svak kompetanse	Langt fra marked
Tvetydige	Historiske bindinger.		Dårlig økonomi Krise Størrelse på organisasjon God økonomi.	Sterk konkurranse Lokalisering i periferien «Gode tider»

De komparative analysene viser at innovasjonsbyråkratenes kjønn og institusjonell tilhørighet til landbrukssegmentet ser ut til å kunne ha betydning for hvilke holdninger og erfaringer de har med hva som hemmer og fremmer innovasjon innenfor egen region. I tabell 3 nedenfor oppsummeres de komparative funnene.

Tabell 3 Oppsummering av komparativ analyse

Uavhengig faktor	Hemme	Fremme
Kjønn	Kvinnelige innovasjonsbyråkrater vektlegger de myke faktorer mer enn de mannlige innovasjonsbyråkratene gjør	Mannlige vektlegger de harde faktorer mer enn kvinnelige innovasjonsbyråkrater
Institusjonell tilhørighet	<p>Tilhørighet i Landbruksavdeling ser ut til å føre til sterkere vektlegging av de myke faktorer som hemmende faktorer</p> <p>Tilhørighet til Landbruksavdeling ser ut til å føre til langt større tvetydig til periferi som en hemmende faktor</p> <p>Fylkesmessig tilhørighet ser ikke ut til å ha betydning for oppfatningene av hva som er fremmende faktor</p>	<p>Tilhørighet i Landbruksavdeling ser ut til å føre til at periferi også oppfattes som en fremmende faktor. Tilhørighet i landbruksavdeling ser ut til å føre til langt større tvetydighet til sentrum som fremmende faktor</p> <p>Fylkesmessig tilhørighet ser ikke ut til å ha betydning for oppfatningene av hva som er fremmende faktor</p>
Utdanning	Ser ikke ut til å ha gjennomgående betydning for oppfatningen av hva som hemmer	Ser ikke ut til å ha gjennomgående betydning for oppfatningen av hva som fremmer

7 KONKLUSJONER

Hovedhensikten med denne studien har vært å få fram ny kunnskap om hva som framstår som betingelser for å skape innovasjon på regionalt nivå i Norge når utkikkspunktet er den regionale innovasjonsforvaltningen. En viktig underliggende ambisjon har vært å undersøke om oppfatningene om hva som utgjør betingelsene påvirkes av hvilke interesser innovasjonsbyråkratene representerer, og slik sett preges av å være et politisk spørsmål. Framgangsmåten har vært å sette fokus på hva som kjennetegner de oppfatninger og erfaringer en utvalgt gruppe regionale innovasjonsbyråkrater, fra ulike offentlige institusjonelle aktører, har med hva som faktisk hemmer og fremmer innovasjon innenfor deres egen region. Analytisk har studien hatt to fokus. For det første om påvirkningsfaktorene som blir trukket fram er av den harde typen i form av økonomi, kompetanse eller markedstilgang, eller av den mer myke typen i form av holdninger, kultur og historiske tradisjoner. For det andre om oppfatningene og vektleggingen av faktorene var påvirket av hvilke interesser medarbeiderne var knyttet opp i f.eks. gjennom deres kjønn, utdanning eller institusjonelle plassering.

Studien avdekker at innovasjonsbyråkratene har klare oppfatninger av at det finnes både gode og dårlige betingelser for mulighetene til å skape innovasjon på regionalt nivå. Betingelsene består slik de ser det av strukturelle, kulturelle og kompetansemessige faktorer, så vel som økonomiske som befinner seg på samfunns-, organisasjons- og individnivå. Oppfatningene og forståelsen speiler på dette overordnede og generelle planet for en stor del også kunnskapsstatus omkring hva som påvirker innovasjon mer generelt i samfunnet (Rønning & Teigen 2007).

Analysene viser at oppfatningene av hva som er de viktigste betingelser for innovasjon varierer blant en utvalgt gruppe innovasjonsbyråkrater på regionalt forvaltningsnivå. Blant de utvalgte beslutningstakerne er det en overvekt av innovasjonsbyråkrater som vektlegger de «myke» institusjonelle betingelsene noe mer enn de «harde» instrumentelle. Et interessant funn er at variasjonene ser ut til å kunne kobles tilbake til byråkratenes institusjonelle tilhørighet og kjønn. Den institusjonelle påvirkningen er særlig tydelig når de har tilhørighet i fylkesmennesenes landbruksavdeling. Dette kan tolkes dit hen at betydningen av institusjonell tilhørighet øker hvis den representerer sterke, segmenterte interesser. Samlet trer det fram et bilde av at hva som (fra et regionalt forvaltningsmessig ståsted) framstår som sentrale betingelser for innovasjon på regionalt nivå i Norge, påvirkes av hvilke næringer innovasjonsbyråkratene hyppigst er i kontakt med, og av hvilke næringsinteresser og næringssegmenter innovasjonsbyråkratenes virksomheter historisk er knyttet til. Svaret på hva som framstår som gode/dårlige betingelser for innovasjon på regionalt nivå ser ut til å avhenge av hvilke interesser den som besvarer spørsmålet representerer. Spørsmålet blir slik sett i seg selv politisk. Studien gir dermed en støtte til Olsen (2006) som nettopp etterlyser et større fokus på makt og interesseaspektene ved studier av innovasjon og nyskaping.

Det er også interessant at de kvinnelige innovasjonsbyråkraterne ser ut til å legge noe større vekt på kulturelle og mer uformelle betingelsesfaktorer enn sine mannlige kollegaer. Studien gir her åpning for at innovasjonsbyråkratenes kjønn har betydning for hvilke betingelsesfaktorer som vektlegges sterkest. Dette er for så vidt i tråd med andre forvaltningspolitiske studier som viser at hierarkiske og formelle organisasjonsfaktorer passer bedre til en mannlig form for logikk, mens mer fleksible og uformelle organisasjonsformer passer bedre til en kvinnelig logikk (Rothstein 2001). Mer generelt er disse funnene også indikasjoner på at kjønn er relevante variabler innenfor studier av innovasjon - i alle fall når det tas et forvaltningspolitisk utgangspunkt.

Forvaltningspolitiske og forskningsmessige implikasjoner

Studien impliserer at måten det offentlige virkemiddelapparatet organiseres funksjonelt og demografisk har betydning for utøvelsen av innovasjonspolitikken på regionalt nivå. Det ser med andre ord ut til å være en sammenheng mellom forvaltningspolitikk og innovasjonspolitikken på regionalt nivå. I så måte peker studien i retning av at den nylig gjennomførte forvaltningsreformen, med å flytte noen av funksjonene innenfor den regionale innovasjonsforvaltningen fra fylkesmennene til fylkeskommunene, kan få en større betydning enn enkelte synes å ha tatt til orde for i den generelle debatten om denne forvaltningsreformen.

Studien har også vært en prøve på om hvordan en analytisk design som tar utgangspunkt i tre generelle organisasjonsteoretiske perspektiv, er egnet til å få fram ulike faktorer som hemmer og fremmer innovasjon på regionalt nivå, og om de gir et godt analytisk utgangspunkt for studier av hva som framstår som betingelser for innovasjon rent empirisk.

Jeg mener studien viser at det valgte designet kan tjene et slikt formål. Samtidig viser analysene at de tre tilnærmingene bør suppleres med det som ofte omtales som et interessentperspektiv på organisasjonsatferd, hvis en ønsker en bred og enda mer dekkende forståelse av hva som preger regionale innovasjonsbyråkraters oppfatninger om betingelser for innovasjon på regionalt nivå i Norge¹². Dette er for øvrig i tråd med hva som ofte har vist seg gjennom flere studier av ulike typer forvaltningsatferd, knyttet til reformering av forvaltningen (Rones m.fl. 2007).

Ulikhetene i vektleggingen, og til dels uenigheten blant innovasjonsbyråkratene om hva som framstår som betingelser for å skape innovasjon på regionalt nivå, peker i retning av nye forskningsspørsmål. Et er om de samme innovasjonsbyråkratene også vil ha ulike prioriteringer av virkemidler med tanke på å skape innovasjon i innlandet. Et annet er knyttet til den betydningen kjønn ser ut til å ha for vektleggingen av myke versus harde betingelsesfaktorer. Innebærer dette f.eks. at kvinnelige

12 Interessent-perspektivet er opptatt av at organisasjonsatferd preges av uenighet og tautrekking blant ulike interessenter om hva som bør prege prioriteringer, oppfatninger og beslutninger i organisasjoner (Christensen m.fl.).

innovasjonsbyråkrater systematisk gjør andre typer erfaringer enn mannlige, eller har det mer å gjøre med at de kvinnelige vektlegger og fortolker erfaringene annerledes enn de mannlige?

REFERANSER

Amdam, R. & Bukve, O. (Red.) (2004). *Det Regionalpolitiske regime-skiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt norsk tidsskrift* 3, 215-228.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). A Transformative Perspective on Administrative Reforms. I Christensen, T. & Lægreid, P. (Red.) *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Denk, T. (2002). *Komparativ metod: forståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.

Dimaggio, P. J. & Powell, W. W. (Red.) (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.

Esaiasson, P. (2003). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Fimreite, A. L. & Gridheim, J. E. (2001). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Finansdepartementet (2009). *Perspektivmeldingen: 2009*. Oslo: Departementet.

Grodal, S., Mowery, D. C., Bruland, K., Nelson, R. R., Asheim, B. T. & Fagerberg, J. (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, R. H. (1999). *Organizations: structures, processes, and outcomes*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Høyer, H. C. (2005). *Den daglige forvaltningspolitikken: en studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge*. Karlstad: Universitetet.

Høyer, H. C. (2009). Hva preger en utvalgt gruppe regionale innovasjonsbyråkraters oppfatninger og forståelse av begrepet innovasjon, når de hører, leser og benytter det selv? *Kommunal økonomi och politik*, 13(3), 23-43.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005). *Om regionalpolitikken*. Oslo: Departementet.

Lie, A., Claes, D. H. & Mydske, P. K. (2007). *Nyliberalisme: ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lægneid, P., Roness, P. G., Christensen, T. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring: ledelse i en verden beriget med uklarhet*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations - Formal-Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2), 340-363.

- Narud, H. M. & Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar: politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: Damm Forlag.
- Norell, P. O. (1989). *De kommunala administratörerna - en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsen, J. P. (Red.) (1978). *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (2006). *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk*. Oslo.
- Page, S. E. (2006). Essay: Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science* 1, 87– 115.
- Repstad, P. (1993). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar: teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget, LOS-senteret.
- Roness, P. G. (2000). Historiske forklaringar i institusjonelle analysar innafor. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 16, 181-195.
- Roness, P. G., Larsen, H. O., Læg Reid, P., Egeberg, M. & Christensen, T. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rothstein, B. (Red.) (2001). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rønning, R. & Teigen, H. (Red.) (2007). *En Innovativ forvaltning?*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott W. R. (2003). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall: Pearson Education International.
- Spector, P. E. (1981). *Research designs*. Beverly Hills: Sage Publications.

Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thoenig, J. (2003). Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness. I Peters, B. G. & Pierre, J. (Red.) *Handbook of public administration*. London: Sage.

Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (Red.) (2001). *Den Fragmenterte staten: reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.