

# Hva preger en utvalgt gruppe regionale innovasjonsbyråkraters oppfatninger og forståelse av begrepet innovasjon, når de hører, leser og benytter det selv?

AV HANS CHR HØYER

## Abstract

The article focuses on the characteristics and impacts in how some selected regional innovation co-workers understands the conceptions innovation and innovation process. The understanding of the two conceptions is characterized by the existence of three different interpretations. The interpretations expresses that the conceptions partly are perceived as “old wine in new bottles”, partly as professional conceptions which has to do with genuine innovations and economical profit, and for the last, partly as diluted conceptions used by most people, and too often. Institutional belonging seems to have some certain significance for which interpretation to be weighted the most. The co-workers gender, education or county belonging, however, doesn't seem to have the same significance. The data are mainly gathered from in-depth interviews with 21 co-workers at the county governor's agricultural department, the county councils department of business development, and Innovation Norway's offices in two counties.

## *Tema og forskningsspørsmål*

Begrepene innovasjon og innovasjonsprosess er av de jeg oftest synes jeg støter på, både som innbygger i en middels stor kommune og som medarbeider i en stor offentlig høgskole, og det gjelder uansett om det er muntlige eller skriftlige informasjonskanaler jeg forholder meg til. Innovasjon er også et hett tema innen forskning. Antallet publikasjoner som setter fokus på innovasjon innenfor 'social science' har for eksempel økt mye raskere enn det totale antallet publikasjoner innenfor denne forskningsgrenen (Grodal et al. 2005). Offentlige myndigheter er også opptatt av innovasjon. Den norske regjeringen har for eksempel i 2008–2009 behandlet innovasjon som et eget tema i to meldinger til Stortinget. Jeg har stadig undret meg over hva alle de som bruker begrepene innovasjon og innovasjonsprosess egentlig mener eller legger i disse når de benytter begrepene selv, eller når de hører eller leser disse i forskjellige kontekster. Spesielt har jeg vært opptatt av hvordan offentlige myndigheter oppfatter og forstår begrepene. Kunnskap om dette vil etter mitt skjønn gi en bedre forståelse både for hva som ligger i innovasjonspolitikken – slik den uttrykkes for eksempel gjennom stortingsmeldinger, og det vil ikke minst gi en bedre mulighet til å forstå og forutse hvordan innovasjonspolitikken utøves mer konkret. Dette er utgangspunktet for denne artikkelens forskningsspørsmål som kan formuleres slik:

*Hva preger oppfatningene av begrepene<sup>ii</sup>, innovasjon og innovasjonsprosess hos en utvalgt gruppe regionale innovasjonsmedarbeidere?*

Med *prege* menes her både hva de faktisk legger i og forstår med begrepene, samt hvilke faktorer som ser ut til å påvirke disse oppfatningene. Er innovasjonsmedarbeidernes oppfatninger av begrepene entydige og klare, eller er de mer preget av å være diffuse og omskiftelige, og ikke minst er oppfatningene påvirket av medarbeidernes kjønn, utdanningsbakgrunn eller arbeidssted? Dette er spørsmål som vil bli diskutert i det videre.

Forskningsspørsmålet settes i artikkelen inn i en statsvitenskaplig kontekst siden dette er min faglige bakgrunn og min forskningsmessige forankring. Innenfor forvaltningspolitikken, som er den delen av politikken som retter seg mot forvaltningsapparatet selv, dets oppbygning, bemanning og funksjonsmåte, har fornyelse og omstilling vært et gjennomgangstema i over 20 år (Christensen 2006). I forlengelsen av denne diskusjonen har det også utviklet seg et forsterket fokus på innovasjon og hvordan offentlig myndigheter kan bidra til større innovasjonsevne, og derigjennom utviklingen av ulike former for nyvinninger innenfor så vel forvaltningen selv som i en større og videre samfunnsmessig sammenheng (Olsen 2006).

Med utgangspunkt i en konstruktiv forskningstradisjon innenfor statsvitenskapen peker Olsen (2006) også på behovet for å få bedre kunnskap om hva som kjennetegner de aktører som er involvert i utformingen og gjennomføringen av innovasjonspolitikken. Her har det både innen norsk og svensk forvaltningsforskning vært satt et viktig og omfattende fokus på hvordan tjenestemenn på ulike forvaltnings-

nivå oppfatter sine funksjoner og roller i forvaltningsapparatet (Baldersheim og Rose 2000, Christensen og Egeberg 1997, Norell 1989). Så langt jeg har kunnet bringe på det rene har det derimot ikke vært noe særskilt forskningsmessig fokus på hvordan tjenestemenn på regionalt forvaltningsnivå oppfatter og forstår konkrete begreper, som de så å si daglig omgås som byråkrater<sup>iii</sup>. Bakgrunnen for at jeg har valgt å avgrense studien til det regionale nivået, er at innovasjonspolitikken av myndighetene selv blir sterkt koblet til og sett på 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 statsvitenskaplig forskningsinteresse enn det nasjonale og lokale nivået (Tranøy og Østerud 2001). På regionalt nivå er det en rekke aktører som kan sees 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 og Bukve 2004). Jeg har valgt å avgrense studien til medarbeidere fra fylkesmannsembetets landbruksavdeling, fylkeskommunenes næringsavdeling og Innovasjon Norges regionkontorer<sup>iv</sup>. Dette er institusjonelle aktører som har både klare og formelt definerte oppgaver i forhold til å bidra til innovasjon og nyskapning 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.*

Fylkeskommunene har hatt en egen fagavdeling for regionalt utviklings- og nyskappingsarbeid siden begynnelsen av 1980-tallet (Høyser 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.*

Innovasjon Norges regionkontorer ble etablert i 1995 som en følge av at SND- oppgavene tidligere hadde ligget hos fylkekommunene (Lie et al. 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 regioner næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering<sup>v</sup>.*

De tre virksomhetene representerer derved alle institusjonelle aktører som har vært koblet til denne type oppgaver over lang tid, og de representerer slik sett kontinuitet i arbeidet med nyskapning på regionalt nivå. De utvalgte medarbeiderne har alle som oppgave å støtte opp om, og hjelpe til med å skape inno-

vasjon og nyskapning innenfor et fylke. Tanken er at kunnskap om hva som preger nettopp disse medarbeidernes oppfatning og forståelse av begrepene innovasjon og innovasjonsprosess vil være nyttig for å få et bedre samspill mellom det institusjonelle forvaltningsapparatet og de potensielle innovatører og nyskapere.

Hvis vi ser på den dominerende kunnskapsstatus er det tydelig at innovasjon ikke er et nytt fenomen eller begrep. Uttrykket innovasjon kommer fra det latinske ordet "innovare" som betyr å fornye eller å lage noe nytt. I følge Fagerberg (Grodal et al. 2005) er fenomenet innovasjon like gammelt som mennesket selv, han sier; "There seems to be something inherently "human" about the tendency to think about new and better ways of doing things and to try them out in practice" (Grodal et al. 2005, side 1). Forsknings-temaet innovasjon beskrives i den samme artikkelen som tverrvitenskapelig. Generelt er det nok likevel mest vanlig å plassere innovasjonsbegrepet innenfor en kunnskapstradisjon tuftet på økonomi, med vekt på at for å kunne kalle noe en innovasjon må det ha en kommersiell nytte (Rønning og Teigen 2007). Den samme oppfatningen kommer også til uttrykk i offentlige utredningsrapporter. I Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009) defineres for eksempel innovasjon som "en ny vare, en ny tjeneste en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier" (Nærings- og handelsdepartementet 2008, side 13). Kunnskapsstatus peker også, som denne definisjonen indikerer,

i retning av at begrepene innovasjon og innovasjonsprosess kan dreie seg om produkter, prosesser og nye tjenester. Innovasjonene kan framkomme både i form av store sprang eller som av mer inkrementelle endringer (Jolly 2008). I denne tradisjonen framstår *innovasjon* og *innovasjonsprosesser* som rasjonelle, i den forstand at de preges av å være planlagte og gjennomførte av aktører med forholdsvis klare oppfatninger av sammenhengen mellom mål og middel (Rønning og Teigen 2007). Samtidig finnes det i litteraturen om innovasjoner også oppfatninger av begrepene som skiller seg helt eller delvis fra denne økonomisk-tuftede forståelsen av disse. Meyer (2007) er for eksempel opptatt av at *innovasjon* nettopp representerer det som bryter med de etablerte oppfatninger av hva som er nyttig, og at det er typisk at innovasjoner derfor heller ikke preges av å ha kommet fram gjennom planlagte prosesser som er preget av aktører som har hatt klare mål med sine aktiviteter. Aarsæther (2004) går ikke like langt som Meyer, men foreslår at innovasjon omfatter nye praksiser som skaper bedre levevilkår i regioner og lokalsamfunn.

### *Metode og design*

Det er innovasjonsbyråkratens oppfatninger og forståelse av *innovasjon* og *innovasjonsprosesser* som er den avhengige faktoren i studien. Når det gjelder avgrensning av de uavhengige faktorer har jeg valgt å ta utgangspunkt i tre organisasjonsteoretiske perspektiver; et instrumentelt, et kulturelt og et moteperspektiv. Perspektivene er alle opptatt av hva som preger indi-

**Tabell 1. Informantene fordelt på institusjon og fylke**

	Fylke A	Fylke B
Landbruksavdeling	4	3
Næringsavdeling	4	4
Innovasjon Norges kontor	3	3

viduelle aktører, deres handlinger og oppfatninger innenfor en formell organisatorisk kontekst, og de har vist seg nyttige og relevante når det offentlige forvaltningsapparatet utgjør den organisatoriske konteksten (Christensen et al. 2004). Bruken av teoriene innebærer at jeg ser disse som analytiske verktøy som skal hjelpe meg med å finne fram i, og analysere empirien på en fruktbar måte<sup>vi</sup>. Konkret har jeg med utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene formulert noen empiriske spørsmål eller forventninger til hva som vil prege medarbeidernes oppfatninger og forståelse av begrepene<sup>vii</sup>.

Undersøkelsen har casesdesign, der fylkesmannsembetenes landbruksavdelinger, fylkeskommunenes næringsavdelinger og Innovasjon Norges regionkontorer utgjør casekategoriene. Av kapasitetsmessige hensyn har jeg valgt å avgrense den empiriske undersøkelsen til to landbruksavdelinger, to næringsavdelinger og to regionkontorer i Innovasjon Norge. Utvalget av fylker er gjort på bakgrunn av hva som har vært mest hensiktsmessig og praktisk for meg som forsker.

Artikkelen bygger på data om tjenestemennenes oppfatninger om *innovasjon* og *innovasjonsprosesser*, som er hentet inn gjennom kvalitative dybdeintervjuer med noen strategisk utvalgte medarbeidere i den enkelte virksomhet.

Kvalitative dybdeintervjuer er valgt på bakgrunn av at formålet med studien har vært å få fram hva byråkratene mer grunnleggende forstår med begrepene. Tabell 1 gir en oversikt over hvordan informantene fordeler seg på de seks institusjonene i de to fylkene.

Som tabell 1 viser, ble det i alt gjennomført 21 intervjuer, og 2 av disse var med fylkeskommunale 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. Intervjuguiden ligger ved som appendiks<sup>viii</sup>. Strategien for utvelgelsen har vært å intervju representanter fra ledelsen i institusjonene og medarbeidere med en viss fartstid. Samtidig skal de typiske demografiske kjennemerkene ved de ansatte i virksomhetene være representert i utvalget. De aktuelle medarbeiderne ble derfor valgt ut etter samråd med ledelsen i de aktuelle avdelingene. Det konkrete utvalget av informanter besto derved av 13 menn og 8 kvinner. I utvalget hadde 15 stk. utdanning på mastergradsnivå, mens 6 stk. hadde bachelorgrad eller lavere. Av type utdanning hadde 7 stk. økonomisk

innretning, 6 hadde landbruksfaglig, 5 hadde samfunnsfaglig og 3 hadde annen innretning. Informantene hadde fra 4 til over 20 års fartstid innenfor nåværende institusjon, mens 5 hadde erfaring også fra privat virksomhet.

Svakheten med en slik utvalgsstrategi er at utvalget kan bli systematisk skjevt, med basis i eventuelle preferanser lederne måtte ha i forhold til ønskede svar på spørsmålene som settes i fokus. Det er vanskelig for meg å vurdere hvorvidt dette faktisk var tilfelle, men jeg opplevde intet som kunne indikere det i noen av virksomhetene.

Det kan også være en svakhet med den valgte kvalitative datainnsamlingsmetoden, ved at det ikke vil være mulig å foreta statistiske generaliseringer i forhold til hvordan de 59 medarbeiderne ved institusjonene oppfatter og forstår innovasjon (Spector 1981). På den andre siden mener jeg det er gode muligheter til å foreta det Esaiasson (2003) omtaler som en analytisk generalisering. 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 mine erfaringer fra intervjuene er det vanskelig å se at svarene er preget av noen gjennomgående former for bias som gjør dem mindre valide i forhold til forskningsspørsmålet, men på den andre siden kan jeg heller ikke utelukke at dette kan ha forekommet.

Det har vært nødvendig å samle inn primærdata om innovasjonsbyråkaternes kjønn, utdanning og erfaringsbakgrunn gjennom å innhente oversikter

over medarbeidernes demografi fra virksomhetene. Det har også vært nødvendig å samle inn sekundærdata om de formelle oppgaver og funksjoner som innovasjonsbyråkaternes er satt til å ivareta. Dette er hentet inn fra formelle beskrivelser av de aktuelle virksomhetenes oppgaver og funksjoner.

De empiriske analysene er i all hovedsak av kvalitativ karakter, selv om det også vil være innslag av mer kvantitative sammenstillinger og presentasjon av data for å få fram hva som kjennetegner demografien i de utvalgte virksomhetene. De kvalitative analysene har mest form av å være kombinasjoner av det som ofte betegnes som beretningsanalyser og analyser 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 derved 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).

### *Teoretisk/analytisk utgangspunkt*

**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. 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. Denne handlingslogikken kan beskrives som en instrumentell nytte-logikk (Christensen et al. 2004). Byråkraternes oppfatninger av *innovasjon* vil ut fra et *instrumentelt ståsted* derved være preget av følgende to forhold; 1) de føringer som gis fra virksomhetens formelle strukturer, og 2) kunnskapsstatus på området – det vil si hvordan begrepene omtales innenfor fagområdet *innovasjon*, for eksempel gjennom fag- og forskningslitteraturen. Samtlige virksomheter har næringsutvikling som sin instrumentelle oppgave, og alle de aktuelle medarbeiderne har dette som sin hovedoppgave ved at de kun har med nærings- og utviklingsoppgaver å gjøre. Med denne bakgrunn kan det ut fra et instrumentelt perspektiv forventes at medarbeiderne i alle de tre virksomhetene kobler begrepene *innovasjon* og *innovasjonsprosess* til ulike former for kommersielle aktiviteter i næringsmessige kontekster.

Dette danner etter mitt skjønn utgangspunkt for følgende generelle empiriske spørsmål:

*Er det slik at medarbeiderne ser på innovasjon som et eget fagområde og på seg selv som fagekspert innenfor dette området?*

*Samsvarer oppfatningene med hvordan begrepene defineres rent faglig innenfor den dominerende kunnskapsstatus på området – jf. avsnittet om kunnskapsstatus, og er det denne faglige/teoretiske oppfatningen som er viktig i arbeidet deres med innovasjon?*

Komparativt vil det med et instrumentelt ståsted forventes at variasjoner i oppfatningene av begrepene vil være

systematiske, og at de vil kunne føres tilbake til ulikheter i virksomhetenes formelle oppgaver og funksjoner.

*Med utgangspunkt i de formelle oppgavebeskrivelsene som er gjengitt ovenfor, er det da slik at oppfatningene vil være ganske ensartede både innad i og mellom virksomhetene?*

**Kulturperspektivet** ser på organisasjoner som noe mer enn å være tekniske instrumenter. Organisasjoner blir heller sett som organismer, som i tillegg til sine instrumentelle og formelle kjennetegn har distinkte trekk med egne sett av mer uformelle normer og verdier, som nedfeller seg 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 en logikk tilpasset disse uformelle verdier og normer, og kan beskrives som "den passende logikk" (March og Olsen 1995).

Ut fra et kulturelt ståsted vil *innovasjonsbyråkraternes oppfatninger av innovasjon og innovasjonsprosesser* være både kjennetegnet og preget av å være fortolkninger. Fortolkningene vil ha en indre forankring, for eksempel gjennom byråkraternes utdannings- og erfaringsbakgrunn, eller de kan være forankret i den organisasjonskultur de nå er en del av. Det vil derved forventes at *innovasjonsbyråkraternes forståelse av begrepene* preges av at de relaterer dem til begreper og forståelsesmåter som er vanlige og aksepterte, og enten er i tråd med virksomhetenes historie og kulturelle røtter, eller med profesjonens oppgave- og løsningsrepertoar.

Analyser av demografien til de som bemanner de seks fagavdelingene som er plukket ut som case i denne studien, viser at alle innovasjonsbyråkratene har lang erfaring i å arbeide med innovasjon og nyskappingsoppgaver i sine respektive avdelinger. De har også en bred og til dels lang erfaringsbakgrunn, mest fra annen offentlig virksomhet, men også fra privat virksomhet. Dette viser at innovasjons- og nyskappingspolitikken på regionalt nivå forvaltes av byråkrater med lang fartstid innenfor forvaltning generelt, og derved må antas å være godt sosialiserte inn i den forvaltningskultur de nå er en del av. Selv om *innovasjon* skal representere noe nytt, er det ikke slik at *innovasjon* og nyskaping kobles til nye medarbeidere og nye profesjoner i den regionale forvaltningen. Dette danner grunnlag for å stille følgende empiriske spørsmål:

*Er det slik at innovasjonsbyråkratene oppfatter begrepene som gammelt nytt og ganske godt i overensstemmelse med mer vanlige begreper, som utvikling og nyskaping, og som en må anta har vært godt innarbeidede i alle de tre virksomhetene?*

*Kan det på denne bakgrunn forventes at variasjoner i oppfatningene om innovasjon også kan relateres tilbake til ulikheter i slike faktorer?*

*Innebærer dette f.eks. at medarbeiderne ved Innovasjon Norges regionkontorer kobler innovasjonsbegrepet sterkere til en kommersiell forståelse enn medarbeidere fra de to andre institusjonene, siden Innovasjon Norge historisk sett har en strengere næringsmessig og kommersiell funksjon (Lie et al. 2007)?*

89 % av innovasjonsbyråkratene har formell utdanning på bachelor-

eller masternivå innenfor landbruksfag, økonomiske eller samfunnsvitenskaplige fag.

*Er det også slik at de med en lang økonomisk utdanning kobler begrepene klarere til en økonomisk logikk og slik sett til den dominerende kunnskapsstatus på området, enn de som har en samfunnsvitenskaplig eller landbruksfaglig utdanning?*

Landbruksavdelingens innovasjonsbyråkrater har en langt mer ensartet landbruksakademisk utdanningsbakgrunn (90 % har landbruksfaglig utdanning) enn medarbeiderne i nærings og nyskappingsavdelingene og Innovasjon Norges regionkontorer. Demografien er slik sett mye mer segmentert i landbruksavdelingene, noe som kan peke i retning av at organisasjonskulturen er mer entydig her.

*Innebærer dette at oppfatningene av begrepene er mer ensartet hos informantene i Landbruksavdelingene enn i de øvrige avdelingene?*

**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. En organisasjons handlinger og oppfatninger vil slik sett være resultater av hendelser og signaler gitt utenfra organisasjonen (Meyer og Rowan 1977). Organisasjonsmedlemmenes handlinger vil være preget av det Olsen omtaler som temporærlogikk (March og Olsen 1995).

På samme måte som kulturperspektivet oppfatter også moteperspektivet innovasjonsbyråkratenes forståelse av begrepene som fortolkninger, men her vil utgangspunktet for fortolkningene være de oppfatninger som finnes i insti-



tusjonenes institusjonelle omgivelser. Dette åpner for at følgende empiriske spørsmål kan stilles:

*Ligger det i dette at begrepene oppfattes som termer mer enn faglig stringente begreper?*

Komparativt er det slik at innovasjonsmedarbeiderne har fylt sine fortolkninger med innhold uavhengig av egen profesjon, kulturell forankring eller instrumentelle forhold.

*Er det dermed slik at fortolkningen av begrepene både varierer innad i, og mellom virksomhetene, og dessuten på individnivå uavhengig av både demografiske og kulturelle kjennetegn?*

### *Innovasjonsbyråkratenes oppfatning av begrepene innovasjon og innovasjonsprosesser*

#### **Innovasjon er alt som er nytt og nyttig**

Uavhengig av ansettelsessted og demografisk profil, er de mest vanlige benevnelsene som blir brukt når informantene skal fortelle hva *innovasjon* betyr for dem, *nyskaping*, *nyhet* eller *nyutvikling*. Samtidig er det et gjennomgående trekk at alle informantene må ha litt tid på seg når de skal uttrykke hva de egentlig forstår med begrepet, og de aller fleste av dem vektlegger at det egentlig er litt vanskelig og komplekst. En av informantene med landbruksakademisk utdanning (informant nr 2) fra en av landbruksavdelingene sier det på denne måten: *"Innovasjon er et vanskelig begrep – Det er litt fremmed – det er et fremmed begrep for vår måte å uttrykke oss på – i alle fall i innlandet"*.

I refleksjonene rundt begrepet

innovasjon kommer det tydelig fram at innovasjon også oppfattes som et vidt begrep av alle informantene. En av informantene (informant 5) i en av næringsavdelingene definerer, etter å ha reflektert rundt begrepet en stund, innovasjon slik, sitat: *"Innovasjon betyr vel egentlig at noe skjer."*

En informant (informant nr 7) fra et av kontorene til Innovasjon Norge kommer med denne definisjonen: *"Alle ting som skjer i bedrifter og organisasjoner som er med på å bidra til nyskaping enten i form av nye produkter eller nye tjenester eller nye måter å f.eks. produsere ting på"*

Mens en av informantene (informant nr 12) ved en av landbruksavdelingene sier det slik:

*"For meg betyr det (innovasjon) noe – at du må gjøre noe – tenke noe nytt og for så vidt også kan bruke kjente elementer på en ny måte"*

Sitatene ovenfor indikerer en ganske bred forståelse av hva som omfattes av begrepet innovasjon ved at det både kan være et produkt, en prosess, eller en ny tjeneste. Noen informanter mener endog at *innovasjon* kan representere en ny holdning. Den brede og nærmest altomfattende defineringen av begrepet innovasjon viser seg også ved at informantene generelt har langt større problemer med å avgrense hva innovasjoner ikke kan være, enn å si noe om hva de er eller kan være.

Denne måten å reflektere over innovasjonsbegrepet på er ganske ensartet blant alle informantene, uavhengig av demografisk profil eller om de er medarbeidere i landbruksavdelingene, Innovasjon Norges regionkontorer eller i fylkeskommunenes næringsavdelinger. Uavhengig av institusjonell til-

knytning og demografi har informantene også en bred forståelse av hva som ligger i begrepet innovasjonsprosess. De er opptatt av at det både kan være planlagte prosesser og mer tilfeldige prosesser, at de kan forekomme som store sprang eller ha mer inkrementelle preg. Her er for øvrig oppfatningen at dess større eller mer omfattende innovasjonen er, jo mer sannsynlig er det at den er et resultat av planlagte og designede prosesser.

Alle informantene, uavhengig av både institusjonell tilknytning og demografi, mener at de mest typiske innovasjonsprosessene i sine respektive fylker verken representerer store nyheter eller skjer i store sprang, men at de er inkrementelle både i form og innhold.

En av informantene med samfunnsvitenskaplig utdanning (informant nr 4) fra en av næringsavdelingene sier det f.eks slik *"Innovasjon i vårt fylke er litt mer sånn dagligdags, den kommer litt mer av seg selv"*.

Vektleggingen av hva som utgjør de mest typiske innovasjoner og typiske kjennetegn ved *innovasjonsprosesser* varierer derimot mellom informantene. Her er det slik at institusjonell tilknytning ser ut til å ha stor betydning for hva som for informantene framstår som typiske innovasjoner. Informantene fra landbruksavdelingene peker på at de typiske innovasjoner finnes innenfor landbruket, mens informanter innenfor næringsavdelingene og Innovasjon Norge nevner nyskaping innenfor industri som det typiske hvis de selv arbeider i forhold til industri, eller de nevner nyskaping innenfor kultur hvis det er denne næringen de arbeider mot.

### **Innovasjon er et teoretisk begrep, et moteord, og det har noe med nytte å gjøre**

Uavhengig av institusjonell tilknytning og demografi kommer den mest tydelige avgrensningen av *innovasjon* og *innovasjonsprosesser* fram ved at innovasjonsbyråkratene kobler begrepene til nytte. Dette innebærer at kravet for å kunne benevne noe som en innovasjon er at dette må ha en eller annen form for nytte. En av informantene med økonomisk fagbakgrunn (informant nr 10) fra et av kontorene til Innovasjon Norge sier det på denne måten: *"Det er når du begynner å tjene penger at det blir en innovasjon"*.

En annen, med samfunnsfaglig bakgrunn (informant 21) fra en av næringsavdelingene sier det slik: *"Innovasjoner handler i bunn og grunn om å skape seg markedsmakt og markedsposisjon"*.

I alt 16 av 21 informanter er opptatt av at nytten må representere en form for kommersiell eller markedsmessig gevinst for noen, for at det skal kunne kalles en innovasjon. De 5 øvrige informantene mener at det er mest vanlig at innovasjoner dreier seg om kommersiell nytte, men at innovasjoner også kan være noe "ukommersiell". De ulike oppfatningene finnes jevnt fordelt i de tre institusjonstypene og i begge fylkene. Demografisk profil ser heller ikke ut til å ha betydning for hvordan *innovasjon* og *innovasjonsprosesser* kobles til nytte.

Et annet gjennomgående trekk i hvordan innovasjonsbyråkratene forstår begrepet innovasjon, er deres henvisning til at det er et teoretisk/akademisk begrep. Informantene fra næringsavdelingene er de som synes

å være mest kjent med og opptatt av dette, og flere informanter herfra referer mer eller mindre direkte til Schumpeter<sup>ix</sup>, eller andre teoretikere på området. En av informantene med en økonomisk utdanningsbakgrunn (informant 11) fra en av næringsavdelingene sier det for eksempel på denne måten: *"Jeg har hentet mye fra Ola Spilling som har jobbet med klassiske teorier rundt innovasjon som igjen vel er tuftet på noen flere teoretikere"*.

Generelt er det ulike synspunkter på hvorvidt slike teoretiske definisjoner av *innovasjon* og *innovasjonsprosesser* er viktige og sentrale for dem i deres eget arbeid. Noen ser ut til å være opptatt av at innovasjon faktisk er et teoretisk begrep, mens andre ikke legger særlig vekt på dette aspektet, og ser det som mindre betydningsfullt i deres og andres arbeid med innovasjoner. Selv om fokuset på de teoretiske aspektene varierer noe innenfor samme utdanningskategori og innenfor samme institusjon, er det generelt informantene fra landbrukskontorene og dermed også de med en landbruksinnrettet demografi som legger minst vekt på den teoretiske forståelsen av begrepene innovasjon og innovasjonsprosess. En informant med landbruksfaglig utdanning (informant 13) fra et av landbrukskontorene sier det på denne måten: *"Begrepet er noe teoretisk og akademisk som er langt fra egen hverdag – og har derfor aldri vært veldig opptatt av definisjonen av innovasjon"*.

Av informantene fra næringsavdelingene ser også 7 av de 8 informantene på seg selv som fagpersoner innen innovasjon og på innovasjon som et eget fag. Blant informantene fra landbruksavdelingene er det derimot ingen

som ser på seg selv som fagpersoner på innovasjon eller innovasjon som et eget fagområde. I Innovasjon Norges regionkontorer deler informantene seg i to like store grupper når det gjelder synet på om innovasjon er et eget fagområde og om de selv er fagpersoner innen dette. Demografisk profil hos informantene ser her ikke ut til å ha noen betydning.

Det er også et gjennomgående trekk at informantene så å si har laget seg sin egen forståelse og oppfatning av begrepet innovasjon. Dette kommer for eksempel fram når de begynner sine resonnement omkring begrepene innovasjon og innovasjonsprosess med *"For meg betyr innovasjon ..."*, for eksempel *"...at noe skjer"*, *"...at du må gjøre noe"*, *"...at du må være på hugget hele tiden"*,

eller

*"Altså innovasjon er jo bare et begrep, man kan jo like godt prate om nyetableringer, nye produkter, altså bruke en litt mer folkelig tilnærming til det"*.

Samtlige intervjuede, uavhengig av både demografisk profil, fylkesmessig eller etatsmessig tilhørighet, er opptatt av at det er denne mer egenkomponerte forståelse av begrepet som betyr mest i deres daglig arbeid som innovasjonsbyråkrater. Samtidig skilles det mellom egen forståelse og bruk av begrepet innovasjon, og hvordan begrepet blir brukt i sin alminnelighet i samfunnet.

Går vi nærmere inn på denne "alminnelige" bruken og forståelsen av begrepet, er det en helt ensartet oppfatning hos informantene at innovasjon har blitt et ord og begrep som blir brukt av alle i alle sammenhenger. En av informantene uten landbruksutdan-

ning (informant 14) fra landbruksavdelingene er for eksempel opptatt av at: *"Selve ordet (innovasjon) har blitt et fyndord – det er det som skal løse det meste"*.

En informant med landbruksutdanning (informant 7) fra et av kontorene til Innovasjon Norge er opptatt av at innovasjon er et begrep som *"Brukes om det meste"*.

En tredje, med samfunnsfaglig bakgrunn (informant 18) fra en av næringsavdelingene, sier det på denne måten: *"Det (innovasjon) er et moderne begrep – det er i tiden. Det er ikke legitimt å ikke være innovativ"*.

Sitatene over indiker at innovasjonsbyråkratene oppfatter innovasjonsbegrepet som et motebegrep, noe som medvirker til at innovasjons- og nyskappingsarbeidet får god medvind og lett vinner legitimitet<sup>x</sup>. I dette ligger det også at innovasjon har blitt et normativt uttrykk som signaliserer noe positivt – noe som ingen kan være imot og alle må være opptatt av.

Samtidig er det en felles oppfatning at begrepenes motepreg også kan skape forvirring og misforståelser i arbeidet med innovasjon. En av informantene (informant nr 15) fra et av kontorene til Innovasjon Norge uttrykker seg slik når han resonerer rundt innovasjon som motebegrep: *"Dette (at det er blitt et motebegrep) har gjort at innovasjon har blitt et ord, ikke et begrep – det er et problem"*.

En av informantene med landbruksfaglig utdanning (informant nr 1) fra landbruksavdelingene oppsummerer det slik: *"Innovasjon altså – alle skal bruke det ordet fordi at man skjønnte at det var et riktig ord, og så tror jeg at 90 % av de som bruker det egentlig ikke har noe forstand på hva det er"*.

Ser vi mer samlet på de 21 oppfatningene om innovasjon som er fanget inn gjennom intervjuene, kommer det klart fram at innovasjonsbyråkratene mener at innovasjon i sin alminnelighet har blitt et sterkt utvannet, nesten *"tomt"* uttrykk, som nærmest kan fylles med hvilket innhold som helst, ut fra hva som passer best i den aktuelle situasjonen.

## Oppsummering

Uavhengig av demografisk profil, og etats- og fylkestilhørighet, mener alle de intervjuede innovasjonsbyråkratene at begrepene innovasjon og innovasjonsprosesser egentlig ikke representerer noen fundamental ny forståelse i forhold til begreper som nyskaping og nyskappingsprosesser, og nyutvikling og utviklingsprosesser. Dette oppfattes av byråkratene som eldre og mindre moderne, samt mer tradisjonelle betegnelser og begreper på omtrent det samme som innovasjon og innovasjonsprosesser. Slik sett preges innovasjonsbyråkratenes oppfatning og forståelse av begrepene av å være *"nye flasker med gammelt innhold"*.

Et annet gjennomgående trekk ved begrepsforståelsen er at den er bundet opp i noen felles og mer faste kjennetegn i måten å forstå begrepene på, som så å si utgjør fortolkningsrammene for den enkelte byråkrat. Fortolkningsrammene omfatter tre forhold: 1) Egen forståelse eller fortolkning av begrepet, 2) teoretisk/akademisk forankring av begrepene, og 3) allmennhetens bruk og oppfatning av begrepene som på ulike måter skiller seg fra deres egen forståelse av disse.

Innovasjonsbyråkratenes oppfatning av det substansielle eller konkrete innholdet i *innovasjon* er ensartet i forhold til at en innovasjon har en holdnings-, en handlings-, og en mer produktmessig side. *Innovasjon* framstår slik med et tresidig innhold. Vektleggingen av de enkelte sidene, og aspektene ved *innovasjon*, varierer mellom informantene. Variasjonene er mest individuelle, og den samlede oppfatningen av *innovasjon* og *innovasjonsprosess* er preget av en form for individuell miks av det tresidige innholdet og de tre forankringsmåtene.

Når det gjelder teoretisk kjennskap og forståelse er det institusjonelle forskjeller mellom innovasjonsbyråkratenes. Det er i fylkeskommunene at informantene er mest opptatte av å se på innovasjon som et teoretisk begrep, og hvor det også refereres oftest til teoretikere. De fylkeskommunale innovasjonsbyråkratenes legger også sin egen fortolkning av begrepene nærmere opp til en teoretisk oppfatning av begrepene, og er mer tilbøyelige til å oppfatte seg selv som fagpersoner på innovasjon når de får direkte spørsmål om dette.

Landbruksavdelingenes informanter representerer det andre ytterpunktet. Her er innovasjonsbyråkratenes mindre kjent med og opptatt av innovasjon som teoretisk begrep. De ser i langt mindre grad på innovasjon som et eget fag eller seg selv som fagpersoner på innovasjon. I landbruksavdelingene og kontorene til Innovasjon Norge er innovasjonsbyråkratenes mer opptatt av å "ufarliggjøre" og avteoretisere begrepet overfor kunder og brukere. Det er vanskelig å se noen klare forskjeller i oppfatningen og forståelsen av begre-

pene med utgangspunkt i utdanning, erfaring og kjønn.

### *Funnene relatert til de teoretiske perspektivene*

**Instrumentelle trekk.** Her ble det forventet at innovasjonsmedarbeidernes oppfatninger av begrepene vektla at innovasjon er et eget fagområde og at de selv er fagpersoner på innovasjon. Videre at begrepsforståelsen var i henhold til den dominerende kunnskapsstatus på området, som ser dem som økonomiske/kommersielle begreper, og at eventuelle ulikheter i oppfatningene var systematiske og hadde sammenheng med instrumentelle ulikheter mellom virksomhetene.

Empirien viser at den enkelte innovasjonsmedarbeiders samlede oppfatninger av begrepene preges av å være rammet inn av tre ulike fortolkninger. Dette er ikke å tråd med forventede instrumentelle svar på forskningsspørsmålet. Det er derimot et klart instrumentelt trekk at en av fortolkningsrammene oppfatter begrepene som faglige/teoretiske begreper. Det er også tydelig at alle medarbeiderne har fortolkninger som er i tråd med den dominerende kunnskapsstatus når det pekes på at det er mest vanlig at innovasjon og innovasjonsprosesser relateres til en økonomisk nyttelegikk. Samtidig gir mange av informantene uttrykk for at innovasjonsbegrepet er komplekst og vanskelig å "få tak på". Dette kan også sees på som en refleks av at kunnskapsbasen generelt preges av ulike oppfatninger om innovasjon selv om det er den økonomisk-tuftede forståelsen som er den dominerende.

Den instrumentelle forventningen om at innovasjonsmedarbeiderne ser på seg selv som fagpersoner og innovasjon som et eget fagområde, innfris blant medarbeiderne i næringsavdelingene, og delvis blant medarbeiderne ved kontorene til Innovasjon Norge. I landbruksavdelingene blir denne forventningen ikke innfridd i det hele tatt. Fra et instrumentelt ståsted ble det i utgangspunktet forventet at forståelsen av begrepene ikke ville variere særlig, verken innenfor eller mellom virksomhetstypene, og at eventuelle variasjoner ville være systematiske og kunne relateres til ulikheter i instrumentelle oppgaver. Den empiriske gjennomgangen viser at ulikheter i instrumentelle trekk ved virksomhetene ser ut til å ha betydning for hvordan begrepene forstås mer fenomenologisk, ved at informantenes oppfatninger om hva som utgjør typiske innovasjoner er påvirket av hvilken sektor de arbeider innenfor. For øvrig gir empirien liten støtte til de instrumentelle forventningene knyttet til variasjon. Vi kommer nærmere tilbake til mulige forklaringer nedenfor.

**Kulturelle trekk.** Her ble det forventet at begrepsoppfatningene ville være kjennetegnet av å være fortolkninger basert på faktorer som innovasjonsbyråkratens erfarings- og utdanningsbakgrunn, og historiske kjennetegn ved de virksomheter de nå er en del av. Konkret ble det derved forventet at medarbeiderne relaterte begrepene innovasjon og innovasjonsprosess til godt innarbeidede begreper, som f.eks utvikling og utviklingsprosesser. Analysene viser at disse forventningene for en stor del blir innfridd. Informantene ser nettopp ut til å ha en forståelse av

begrepene som er tuftet på enhetenes tradisjonelle oppgaver med å skape næringsutvikling. Kulturelle faktorer ser ut til å ha påvirket oppfatningen av begrepene når begrepsforståelsen er formet av at informantene er drevne byråkrater som er godt sosialiserte inn i de institusjonene de tilhører, og derved lett oppfatter det meste som gammelt nytt i ny innpakning. Dette inntrykket befestes også av at innovasjonsbyråkratene ser det som et problem at begrepene er motepregede. Kulturelle og instrumentelle faktorer ser her ut til å ha spilt sammen og begrenset den motemessige påvirkningen av begrepsforståelsen. I neste omgang har dette bidratt til at når innovasjonsbyråkratene har fylt begrepet med innhold, så har de hentet dette fra instrumentelle og kulturelle kilder.

Ut fra et kulturelt ståsted ble det også forventet at forståelsen av begrepene ville være entydige innenfor samme profesjon eller virksomhetskultur, og variere når disse to faktorene også varierte. Med et slikt utgangspunkt ble det antatt at informantene fra Innovasjon Norge gjennomgående ville legge seg nærmere opp til en økonomisk forståelse av begrepene enn informantene i de øvrige to virksomhetene, og at de med en økonomisk utdanning gjennomgående ville ha en sterkere økonomisk forankring av begrepene enn de med en landbruksfaglig eller samfunnsfaglig utdanning. Det ble også antatt at informantene fra landbruksavdelingene ville ha en mer likeartet oppfatning av begrepene, siden profesjonsbakgrunnen her er veldig ensartet, i tillegg til at landbrukssektoren i seg selv må antas å være ganske

segmentert. Det er vanskelig å finne støtte for noen av disse forventningene i empirien, som mer viser at oppfatningene preges av å være enten felles eller ganske individualiserte, uavhengig av ulikheter/likheter i kulturelle kjennetegn ved virksomhetene eller demografi. Likevel kan den individualiserte forståelsen ha sammenheng med kulturelle forhold. Jeg tenker her på at virksomhetene må antas å være preget av en New Public Management-kultur, der fragmentering er et gjennomgående kjennetegn, blant annet som en følge av individualiserte arbeidsplaner og rapporteringssystemer som ble innført over hele den offentlige forvaltningen på begynnelsen av 1990-tallet (Roness et al. 2007).

Etter mitt skjønn ser det også ut til at ulikheter i virksomhetskultur kan forklare ulikhetene i hvorvidt informantene ser på innovasjon som et eget fagområde og seg selv som fagpersoner på innovasjon. I landbruksavdelingene er det som nevnt grunn til å anta at kulturen er ganske segmentert rundt landbruk, og det er derfor naturlig å tenke seg at medarbeidernes fagidentitet også er fylt opp av landbruk, så å si, og at det derfor ikke er behov for, eller plass til andre fag eller faglige identiteter. I næringsavdelingene i fylkeskommunene derimot, er utdanningsbakgrunnen til medarbeiderne mer sammensatt, og funksjonene som avdelingene er satt til å ivareta mer tverrsektorielle. Generelt er også fylkeskommunene mer på leting etter et faglig forankringspunkt som kan gi dem legitimitet i omgivelsene (Høyer 2005). I næringsavdelingene er det derved lettere å se for seg at medarbeiderne er åpne for å koble

seg til innovasjon som deres faglige identitet, og med det oppfatte innovasjon som et eget fagområde. Det kan til og med hende at medarbeiderne i næringsavdelingene har vært på leting etter en slik felles faglig identitet, og nesten begjærlig har grepet til innovasjon for å fylle dette behovet. Ut fra det samme resonnementet er det kanskje noe overraskende at en ikke finner de tilsvarende oppfatningene ved kontorene til Innovasjon Norge, hvor det er et mer delt syn blant informantene på dette.

**Motemessige trekk.** Her var det forventet at innovasjon og innovasjonsprosesser ville bli oppfattet som motebegreper som blir fylt med innhold avhengig av situasjon og aktør. Det er i tråd med slike forventninger når informantene oppfatter innovasjon som et motebegrep som har normative overtoner, i den forstand at det er vanskelig å stille seg avvisende til. Det er også i tråd med de samme forventninger når informantene peker på at *innovasjon* og *innovasjonsprosess* i sin alminnelighet mer må oppfattes som vanlige ord uten noe egentlig fast konkret innhold, enn faglige begreper med en konkret betydning. Samlet sett viser empirien tegn til at begrepene innovasjon og innovasjonsprosess oppfattes og forstås som institusjonelle superstandarder som har et normativt preg, og som kobles til de fleste oppgaver og samfunnsområder (Røvik 1998). Dette er helt klart motemessige trekk. Etter mitt skjønn innebærer dette at begrepene er utsatt for en form for "Black boxing"<sup>xi</sup>. Informantene mener at begrepene i sin alminnelighet blir brukt som "svarte bokser", og de fyller

også selv begrepene med sitt eget personlige innhold. Begrepene fylles slik at den samlede forståelsen av begrepene får en "personlig touch" som bare delvis er bestemt av formell, strukturell og kulturell plassering eller demografiske kjennetegn som kjønn, utdanning og erfaringsbakgrunn. Dette er helt i tråd med moteperspektivets komparative forventning om at begrepsoppfatningene ville variere individuelt, mer enn med kulturelle og strukturelle kjennetegn. Samlet ser det ut til at motemesige faktorer har påvirket begrepsforståelsen på to ulike måter. På den ene siden har motefaktorer bidratt til at innovasjonsbyråkratens oppfatninger og forståelse av begrepene er ensartet på tvers av instrumentelle og kulturelle skiller. På den andre siden har mot-

efaktorer medvirket til at det er stor variasjon i forståelsen på individnivå, og på denne måten har innslaget av felles oppfatninger og forståelse tuftet på instrumentell og kulturell tilhørighet hos innovasjonsbyråkratene blitt splittet opp og redusert.

### *Avslutning og konklusjon*

Denne artikkelen har satt fokus på hva som preger noen utvalgte regionale innovasjonsmedarbeideres oppfatninger og forståelse av begrepene innovasjon og innovasjonsprosess. Generelt kjennetegnes oppfatningene og forståelsen av at de består av 3 ulike sett av begrepsfortolkninger. Fortolkningenes innhold og hva som preger fortolkningene oppsummeres i tabell 2 nedenfor.

**Tabell 2. Oppsummering av funn**

	<b>Instrumentelle påvirkningsfaktorer</b>	<b>Kulturelle påvirkningsfaktorer</b>	<b>Motemesige påvirkningsfaktorer</b>
<b>Fortolkningsramme</b>	Kunnskapsstatus og virksomhetenes instrumentelle oppgaver.	Medarbeidernes erfaringsbakgrunn og kulturelle trekk ved virksomhetene.	Allmennhetens bruk av begrepene.
<b>Fortolkninger</b>	Innovasjon og Innovasjonsprosesser er faglige og teoretiske begreper som definerer innovasjon til nyheter som gir kommersiell og økonomisk uttelling. Det kan framstå i ulike former, som tjenester og produkter. Innovasjonsprosesser kan være planlagte, mer tilfeldige inkrementelle eller radikale. Det er mest vanlig at de er inkrementelle.	Innovasjon og innovasjonsprosesser er "gammel vin på nye flasker", og betyr det samme som nyskapning/nyskappingsprosesser og utvikling/utviklingsprosesser, som er godt etablerte begreper i virksomhetene.	Innovasjon og innovasjonsprosesser er nærmest tomme uttrykk som mer må betraktes som termer enn begreper. De er normativt ladede begreper/termer som forbindes med noe positivt, som kan bety det meste i de fleste sammenhenger.



Den enkelte innovasjonsbyråkrats samlede fortolkning av begrepene ser ut til å bestå av en individuelt preget miksi og vektning av de tre fortolkningsmåtene. De tre fortolkningsrammene kan kobles tilbake til ulike handlingslogikker, og den samlede fortolkningen er derved preget av det Røvik (2007) omtaler som sammenkjedede handlingslogikker. Det er også noen gjennomgående kjennetegn i hvordan tjenestemennene mikser og veker fortolkningsrammene. Den mest vektlagte fortolkningsrammen ser ut til å være den kulturelle, der begrepene fortolkes som gammelt nytt. Den kulturelle fortolkningsrammens gjennomslagskraft på begrepsforståelsen gir også komparative utslag. Det innebærer at innovasjonsmedarbeiderne i fylkesmannens landbruksavdelinger, som har en klar historisk og institusjonell forankring i landbrukssegmentet, nesten ikke fortolker innovasjon og innovasjonsprosess som teoretiske og akademiske begreper. De oppfatter heller ikke innovasjon som et eget fagområde, og ser seg ikke som fagpersoner på innovasjon. Fylkeskommunenes næringsavdelinger derimot, som ikke har noen slik historisk og kulturell binding til et bestemt næringssegment, oppfatter nettopp innovasjon som et fagteoretisk begrep, innovasjon som et eget fagområde og seg selv som fagpersoner på innovasjon. Begrepsoppfatningene framstår derved som å være preget av stiavhengighet. Ulikheter i geografisk og institusjonell tilknytning ser deri-

mot ikke ut til å ha noen betydning for fortolkningen av begrepene.

Flere studier har vist at måten offentlige tjenestemenn oppfatter organisasjonsformer og styringskonsepter på, kjennetegnes av å være fortolknings- og oversettelser, og at disse fortolkningsene er preget av å være stiavhengige og koblet opp i sammenkjedede handlingslogikker (Christensen et al. 2004, Røvik 2007). Dette gjelder også for hvordan offentlige tjenestemenn oppfatter reformprosesser på regionalt forvaltningsnivå (Høyer 2005). Den foreliggende studien indikerer at dette også kjennetegner hvordan offentlige tjenestemenn på regionalt nivå oppfatter og forstår konkrete begreper som er sentrale i deres daglige arbeid. Studien indikerer at tjenestemennene på regionalt forvaltningsnivå anser at de mest typiske innovasjoner innenfor en region har inkrementelle kjennetegn både i form og innhold. Tidligere studier av reformer på regionalt nivå viser at vellykkede reformer i forvaltningsorganiseringen er preget av å være inkrementelle (Høyer 2005). Samlet ser det ut til å være mange parallelle kjennetegn mellom begrepene/fenomenene innovasjon og reform. Dette gjelder både for hvordan begrepene oppfattes og forstås av tjenestemenn i forvaltningen, og i forhold til hvilke faktorer som synes å prege forståelse av dem. Jeg mener at dette er problemstillinger som bør være interessante å studere videre i nye forskningsopplegg.

## Litteraturliste

Aarsæther, Nils (red.) (2004)

Innovations in the Nordic periphery. Stockholm, Nordregio.

Amdam, Roar og Oddbjørn Bukve (red.) (2004)

*Det Regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg.* Trondheim, Tapir akademisk forl.

Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red.) (2000)

*Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen, Fagbokforl.

Christensen, Tom (2006)

“Staten og reformenes forunderlige verden.” *Nytt norsk tidsskrift*, 23(3): 215-228.

Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) (1997)

*Forvaltningskunnskap.* [Oslo], Tano Aschehoug.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004)

*Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte.* Oslo, Universitetsforl.

Denk, Thomas (2002)

*Komparativ metod : forståelse genom jämförelse.* Lund, Studentlitteratur.

Esaiasson, Peter (2003)

*Metodpraktikan : konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Stockholm, Norstedts Juridik.

Finansdepartementet (2009)

*Perspektivmeldingen: 2009.* Oslo, Finansdepartementet.

Grodal, Stine, David C. Mowery, Kristine Bruland, Richard R. Nelson, Bjørn Terje Asheim og Jan Fagerberg (2005)

*The Oxford handbook of innovation.* Oxford, Oxford University Press.

Høyer, Hans Christian (2005)

*Den daglige forvaltningspolitikken: en studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge.* Karlstad, Universitetet.

Jolly, Adam (2008)

*The innovation handbook : how to develop, manage and protect your most profitable ideas.* London, Kogan Page.

Kommunal- Og Regionaldepartementet (2005)

*Om regionalpolitikken.* [Oslo], Departementet.

Lie, Amund, Dag Harald Claes og Per Kristen Mydske (2007)

*Nyliberalisme : ideer og politisk virkelighet.* Oslo, Universitetsforl.

March, James G. og Johan P. Olsen (1995)

*Democratic governance.* New York, Free Press.

Meyer, J. W. og B. Rowan (1977)

“Institutionalized Organizations – Formal-Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

Meyer, Siri (2007)

*Det innovative mennesket*. Bergen, Fagbokforl.

Norell, P. O. (1989)

*De kommunale administratørene en studie av politiske aktører og byråkratiproblematik*. Lund, Studentlitteratur.

Nærings- Og Handelsdepartementet (2008)

*Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo, Nærings- og handelsdepartementet.

Ogden, C. K. (1974)

*The meaning of meaning a study of the influence of language upon thought and of the science of symbolism*. New York.

Olsen, Johan P. (2006)

*Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk*. Oslo.

Repstad, Pål (1993)

*Mellom nærhet og distanse : kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo, Universitetsforl.

Roness, Paul G. (1997)

*Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken, Bergen, Fagbokforl., LOS-senteret.

Roness, Paul G., Helge O. Larsen, Per Læg Reid, Morten Egeberg og Tom Christensen (2007)

*Forvaltning og politikk*. Oslo, Universitetsforl.

Rønning, Rolf og Håvard Teigen (red.) (2007)

*En Innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforl.

Røvik, Kjell Arne (1998)

*Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkingen ved tusenårskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforl.

Røvik, Kjell Arne (2007)

*Trender og translasjoner ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo, Universitetsforl.

Scott, W. Richard (2003)

*Organizations : rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall : Pearson Education International.

Spector, Paul E. (1981)

*Research designs*. Beverly Hills, Sage Publications.

Thagaard, Tove (1998)

*Systematikk og innlevelse*. Bergen-Sandviken, Fagbokforl.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) (2001)

*Den Fragmenterte staten : reformer, makt og styring*. Oslo, Gyldendal akademisk.

## Noter

- i Nærings- Og Handelsdepartementet (2008)  
*Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo, Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet (2009)  
*Perspektivmeldingen: 2009*. Oslo, Finansdepartementet.
- ii Med begrep menes i det videre både hva informantene legger i termene, fenomenene og begrepene innovasjon og innovasjonsprosess, jf. (Ogden 1974)
- iii Her har jeg blant annet gjort søk i Google Scholar med søkekombinasjoner som tjenestemenns begrepsforståelse og tjenestemenns forståelse av innovasjon uten å få opp noen artikler som omhandler hvordan offentlige tjenestemenn helt konkret forstår og oppfatter begreper generelt eller innovasjonsbegrepet spesielt
- iv De tre utvalgte institusjonene er alle regionale forvaltningsorgan som har sine oppgaver og sin myndighet avgrenset til et bestemt fylke. Fylkesmannsembetet er et statlig forvaltningsorgan som har et forholdsvis bredt spekter av oppgaver og utøver myndighet på vegne av flere fagdepartement. Tilsvarende forvaltningsorgan Svensk forvaltningsorgan er Länsstyrelsen. Fylkeskommunene er styrt av et selvstendig folkevalgt organ (fylkestinget) og har også et bredt spekter av oppgaver innenfor et fylke. Tilsvarende Svensk forvaltningsorgan er Landstinget. Innovasjon Norge er formelt et selskap som eies og administreres av Nærings- og Handelsdepartementet. Selskapet forvalter også midler for Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Selskapet har ett kontor i hvert fylke. På Svensk side er det ikke noe tilsvarende organ på regionalt nivå, her er de tilsvarende funksjoner fordelt på en rekke organer som Almi, Länsstyrelsen, NUTEK, VisitSweden og Vinnova.
- v De tre institusjonenes oppgavebeskrivelser som i disse avsnittene er satt i kursiv, er hentet fra interne dokumenter i institusjonene.
- vi De valgte teoriene gir ulike svar på hva som kjennetegner innovasjoner og innovasjonsprosesser og bør derfor samlet kunne gi en god mulighet for en bred analyse av empirien.
- vii I Roness' (1997) terminologi, vil teoribruken mest karakteriseres som konkurrerende.
- viii Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet mellom november 2007 og februar 2008. Spørsmålene omkring informantenes oppfatning og forståelse av begrepene innovasjon og innovasjonsprosess inngikk som en del i en større intervjuguide der det også ble stilt spørsmål om hva informantene så på som hemmende og fremmende faktorer i forhold til å få til innovasjon i deres fylke, og hvordan de så på sin egen institusjons rolle i arbeidet med å skape innovasjon i fylket. Spørsmålene ble formulert i en egen intervjuguide som ble sendt til informantene i forkant av selve intervjuet. Intervjuene tok i gjennomsnitt ca 60 til 75 minutter.
- ix Schumpeter er den som oftest blir pekt på som etablereren av innovasjonsbegrepet og den som har gitt det et teoretisk innhold (Rønning og Teigen 2007).
- x Den motemessige oppfatningen av begrepet er lett å kjenne igjen i de formelle dokumentene som er utformet i forhold til fylkeskommunenes oppgaver og funksjon. Her er det et gjennomgående trekk at innovasjon blir oppfattet å være noe positivt som skal føre til en forbedret situasjon for alle i alle sammenhenger. Satt på spissen er innovasjon det som skal og kan løse alle problemer, og er vegen ut av alle "ufører" eller er "alle politiske områders tryllemiddel".
- xi I uttrykket "black boxing" legges her at innovasjonsbegrepet oppfattes som et begrep som det er opp til den som benytter det å fylle med ulikt innhold.
- xii Stiavhengighet er et begrep som er kjent i organisasjonsforskningen og henspiller på at aktuelle valg (f.eks. hvordan begrep oppfattes og forstås) blir påvirket av tidligere handlinger og forståelsesmåter over tid (Høyer 2005).

## Appendiks

### Guide til intervjuet

*Målet med dette intervjuet er å få deg til å fortelle om og reflektere mer grunnleggende over hva du mener kjennetegner innovasjoner og innovasjonsprosesser spesielt de som din institusjon er involvert i.*

#### **1 Om fenomenene/begrepene innovasjon og innovasjonsprosess**

1. Fortell om hva du legger i og forbinder med begrepene innovasjon og innovasjonsprosess. Kom spesielt inn på:
  - Er det et eget fag
  - Hva som kjennetegner en innovasjon og en innovasjonsprosess. (Faser, Kritiske situasjoner osv)
  - Om og i tilfelle hva som skiller disse begrepene fra begrepene, utvikling, endring og endringsprosesser, oppfinnelser og oppfinnelsesprosesser
2. Hva kjennetegner en innovativ virksomhet/organisasjon. Hva kjennetegner en virksomhet/organisasjon som ikke er innovativ
3. Reflekter over hva som er de viktigste drivkrefter og motkrefter for å få til innovasjoner og innovasjonsprosesser, på nasjonalt, regionalt, lokalt og på virksomhetsnivå
4. Fortell om konkrete innovasjoner og innovasjonsprosesser du kjenner til som har vært A vellykkede. og B mislykkede. Kom spesielt inn på hva som gjorde at de ble vellykkede/mislykkede.

#### **2 Invasjoner og innovasjonsprosessers plass i samfunnet.**

1. Fortell meg om hva du mener kan være grunnene til at innovasjon er blitt så viktig og har et så stort fokus i dagens samfunn. Kom her inn på hvilke sektorer av samfunnet det skjer mye/lite innovasjon. (f.eks privat/offentlig sektor, prosess, produksjon eller tjenesteytende sektorer, forvaltningsnivå, geografisk område, sentrum – periferi)
2. Reflekter over om og i tilfelle hva som er forskjellen på innovasjon og innovasjonsprosesser i offentlig og privat sektor, og om det er noen spesielle kjennetegn ved innovasjon og innovasjonsprosesser på regionalt og lokalt nivå
3. Hva er din institusjons viktigste oppgaver og funksjon i forhold til å bidra til innovasjon og nyskaping. Hva er typiske former for innovasjoner/innovasjonsprosesser din institusjon er involvert i, og hva er de mest typiske involveringsmåtene