

Forskningsrapport nr. 148 / 2011
Research report no. 148 / 2011

Innovasjoner i det offentlige – Styrer i statlige forvaltningsorgan

Av Torgeir Skyttermoen



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

Kr. 50,-

ISSN 0806-8348
ISBN 82-7184-342-7

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen i Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

Sammendrag

Artikkelen undersøker hvorvidt innovasjonslitteraturen bidrar med vesentlige innsikter knyttet til organisasjonsutforming i offentlige organisasjoner, konkretisert gjennom bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan. Gjennom en eksplorerende tilnærming med en bred innfallsvinkel, gjøres innovasjonslitteraturen til gjenstand for en kritisk vurdering av dens relevans for forståelse av organisasjonsutforminger i det offentlige, uttrykt gjennom bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan. Det spesielle ved offentlige organisasjoner legges til grunn, og er knyttet til at offentlige organisasjoner må inkludere og balansere ulike hensyn, verdier og målsetninger i organisasjonsutformingen (Olsen 2004b, Rainey og Chun 2005).

Innovasjonslitteraturen kan sies å representere en instrumentell tilnærming til forståelse av organisasjonsutvikling (Olsen 2004a), mens nyinstitusjonell teori som har et spesielt fokus på legitimitet, trekkes derfor inn som alternative forståelser av fenomenet bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan. Artikkelen viser at innovasjonslitteraturen i beskjeden grad fanger opp det som er det spesielle knyttet til offentlige organisasjoner, gjennom målkompleksitet og særskilte hensyn og verdier. Gjennomgangen viser også at innovasjonslitteraturen ikke er spesielt egnet til å belyse utviklingen i bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan spesielt, og organisasjonsutforming i offentlige organisasjoner generelt. Videre framkommer det også at styrer som organisatorisk virkemiddel for statlige forvaltningsorgan er lite studert, og at det vil være interessant å gå nærmere inn på fenomenet styrer gjennom systematiske empiriske studier.

Stikkord: innovasjon, nyinstitusjonell teori, forvaltningsreform, styrer, imitasjon, statlig forvaltning, politisk styring, institusjonell autonomi

Antall ord: 7080

Forord

Dette arbeidet er opprinnelig en artikkel som ble skrevet som et sluttdokument for PhD-kurset ”Innovasjonsteori og offentlig sektor”. Den ble skrevet i 2009, men jeg benytter nå muligheten til å publisere denne. Professorene Rolf Rønning og Håvard Teigen har vært mine veiledere i arbeidet med dette dokumentet. Jeg benytter derfor anledningen til å takke for konstruktive tilbakemeldinger i prosessen.

Torgeir Skyttermoen
Førstelektorstipendiat i organisasjon og ledelse
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap
Høgskolen i Lillehammer
2604 Lillehammer, Norge
Mobil: (+47) 99 00 66 62
Telefon: (+47) 61 28 82 35
Hjemmeside: <http://ansatt.hil.no/torgeirs>
E-post: torgeir.skyttermoen@hil.no

Innholdsfortegnelse:

Sammendrag	1
Forord.....	2
1. Innledning.....	4
1.1 Tilnæringsmåte	5
2. Statlig forvaltning, verdier, målsetninger og organisering.....	5
2.1 Organisering av statlig forvaltning – styring og autonomi.....	6
3. Bruk av styre som beslutningsorgan i statlige forvaltningsorganer.....	7
4. Organisering, endring og innovasjon	9
4.1 Innovasjonsstudier.....	10
4.2 Organisatorisk innovasjon	10
4.3 Innovasjonslitteraturen og offentlig sektor.....	11
5. Nyinstitusjonell teori – organisasjonsendring som imitasjon.....	12
5.1. Forholdet mellom begrepene innovasjon og imitasjon	12
6. Innovasjonslitteraturen og forvaltningsreformer	13
7. Bruk av styrever som beslutningsnivå.....	15
8. Verdier og målsetninger – og innovasjon	17
9. Oppsummering: Innovasjon eller imitasjon?.....	19
9.1 Noen mulige implikasjoner	20
Referanser.....	22
Vedlegg 1. Inndeling av offentlig sektor og statlige virksomheter etter organisasjonsformer	26

1. Innledning

Offentlige organisasjoner har i lengre tid vært gjenstand for en rekke endringsprosesser både når det gjelder organisasjonsutforming og styringsformer (Olsen 2009, Christensen et.al 2009). Samtidig fokuser innovasjonslitteraturen i større grad også på forhold knyttet til organisatorisk innovasjon og innovasjoner i det offentlige (Lam 2005, Hartley 2005). Denne artikkelen har til hensikt ”å undersøke hvorvidt innovasjonslitteraturen kan bidra med nye innsikter til organisatoriske endringer i offentlige organisasjoner, og da mer spesifikt bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan”.

Innovasjon som begrep anvendes i betydelig grad til å belyse endringsprosesser også med tanke på organisering (Lam 2005). Det foreligger også ulike teoretiske tilnærminger innen det vi kan benevne som innovasjonslitteraturen, som vil bli belyst nærmere her. Dette gjelder særlig ulike tilnærminger som tar for seg organisatorisk innovasjon generelt. Men også tilnærminger som tar for seg innovasjoner i offentlig sektor spesielt. Bruk av *styrer i statlige forvaltningsorgan* er valgt fordi det representerer en distinkt organisasjonsutforming hvor en forsøker å balansere forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi. Utgangspunkt her er at offentlige organisasjoner er vesentlig forskjellige fra private, særlig knyttet til at offentlige organisasjoner må ivareta komplekse og dels motstridende *verdier, hensyn og målsetninger* (Olsen 2004b, Rainey og Steinbauer 1999). Hvordan slike verdier, hensyn og mål balanseres, kommer til uttrykk gjennom måten organisasjonene utformes på.

Innovasjonslitteraturen generelt kan sies å representere en *instrumentell tilnærming*, ved at nyutvikling av den organisatoriske utforming oftest representerer et grep for å bidra til måloppnåelse. *Nyinstitutionell teori* trekkes inn som en supplerende tilnærming, fordi den vektlegger andre tilnærminger for å forstå organisasjonsutforminger, hvor særlig behovet for legitimitet fra omgivelsene står sentralt (DiMaggio og Powell 1983, Christensen et.al. 2009, Røvik 2007).

Først vil noen generelle kjennetegn ved statlig forvaltning presenteres, inkludert hva som karakteriserer styrer i statlig forvaltningsorgan. Herunder vil det også redegjøres for det som kan betegnes som det særegne ved offentlige organisasjoner, nemlig kravene og forventningene om at en må balansere dels motstridende og komplekse verdier hensyn og mål mot hverandre (Egeberg 2007, Olsen 2004b). Deretter vil sentrale momenter knyttet til aktuell innovasjonsteori

og relevante elementer fra nyinstitusjonell teori bli presentert. Dette gir grunnlag for å kunne vurdere innovasjonslitteraturens mulige relevans opp mot organisatoriske innovasjoner i statlig forvaltning, og da med et spesielt fokus på statlige styrer. Her vil også nyinstitusjonell teori trekkes inn som mulige alternative forklaringer. Det er også nødvendig å trekke særskilt inn det særegne ved offentlige organisasjoners mål, hensyn og verdier inn i en slik analyse. Artikkelen har en eksplorerende tilnærming, noe som innebærer at den ikke har som siktemål å trekke tydelige konklusjoner. Avslutningsvis vil det likevel angis noen mulige implikasjoner, som det kan være grunnlag for å ta nærmere for seg i egne, mer systematiske studier.

1.1 Tilnæringsmåte

Et eksplorerende forskningsdesign innebærer også at det er en temmelig åpen tilnærming til et fenomen (Grønmo 2004, s.86). Det er tidligere framhevet at det foreligger få studier innen innovasjonslitteraturen knyttet til organisasjonsutforming i offentlig sektor (se bl.a. Lam 2005, Hartley 2005, Pedersen 2007). En sentral intensjon her er derfor å forsøke å klargjøre i hvilken grad innovasjonslitteraturen kan bidra til å belyse hvordan organisasjonsutforming i offentlig forvaltning kan forklares. Således vil det være en gjennomgang av innovasjonslitteraturen for å forsøke å identifisere eventuelle bidrag til å belyse fenomenet. Det må nødvendigvis bli et utvalg av litteraturen som trekkes inn, siden denne er av så vidt stort omfang. Grunnlaget for utvalget er sentrale oversiktsbøker (bl.a. Fagerberg et.al.2005, Swedberg 2000) og søk i artikkelbaser om temaet¹.

Det er ikke tatt utgangspunkt i en spesiell case i denne artikkelen. Derved vil det ikke være en casestudie etter de metodiske terminologier og krav som normalt stilles til en slik tilnærming (Yin 1992, Flyvbjerg 2006). Det er derimot valgt å bruke et spesielt organisatorisk arrangement – styrer i statlige forvaltningsorgan – som et gjennomgående eksempel. Argumentasjonen for det er knyttet til at det er godt egnet til å framvise spesielle aspekter ved organisering av statlige virksomheter, og utfordringer knyttet til balansering og vektlegging av ulike verdier og målsetninger.

2. Statlig forvaltning, verdier, målsetninger og organisering

Statlig forvaltning skal organiseres og innrettes på en slik måte at en rekke dels motstridende hensyn ivaretas og balanseres (March og Olsen 1989). Det stiller offentlige organisasjoner

¹ Utvalgs-kriteriene har vært knyttet til noen av de oversiktsbøkene som anses som sentrale, samt søk på begrepene innovation, organization og public i søkebasen EBCSO (Academic Search Premier og Business Search Premier).

generelt og statlig forvaltning spesielt, overfor utfordringer med hensyn til organisasjonsinnretning og -utvikling. Det er gjort flere forsøk på å klarlegge likheter og forskjeller mellom offentlig og private organisasjoner (Bozeman 1997, Rainey og Chun 2005, Boyne 2002). Dette er et stort tema. Det som imidlertid ligger til grunn for argumentasjonen her, er at det faktisk er en forskjell mellom private og offentlige organisasjoner (Rainey og Chun 2005). Forskjellene vil variere avhengig av type oppgaver, frihetsgrad, finansielle elementer, aktiviserte verdier og målsetninger, samt en rekke andre forhold. Det vil også være en diskusjon hvor grensen mellom offentlig og private organisasjoner går. I denne sammenheng er fokuset særlig rettet mot statlige ordinære forvaltningsorgan, og dens bruk av styrever. Som det framkommer nedenfor representerer denne organisasjonstype en av de mer rendyrkede former for offentlig organisasjoner (Christensen et. al. 2009). Slike rendyrkede offentlige organisasjoner har flere kjennetegn. Noen av de mest sentrale er knyttet til:

- Politisk ansvarlighet og demokratisk kontroll, ergo må beslutningsordningene være innrettet slik at dette kan ivaretas
- Særlig berørte skal ivaretas, og de bør tilkjennes eksklusive deltakelsesmuligheter
- Beslutninger skal fattes i samsvar med faglige kriterier og profesjonelle standarder (Egeberg 1989, s. 94).

Ved at offentlige organisasjoner er multifunksjonelle og er underlagt demokratisk ledelse, gir det føringer på hvordan de kan innrettes organisatorisk for at disse kan ivareta komplekse og dels motsetningsfylte verdier og hensyn (Olsen 2004b).

2.1 Organisering av statlig forvaltning – styring og autonomi

Offentlige sektor anvender ulike organisasjonsformer, hvor statlige organer har ulike tilknytningsformer avhengig av hvilke type funksjoner som skal ivaretas og dyrkes (Christensen og Lægheid 2002, 2007). En framstilling av hovedtyper tilknytningsformer kan visualiseres som det er gjort i vedlegg 1. De ulike tilknytningsformene er også et uttrykk for ulike grader av strukturell fristilling (Christensen og Lægheid 2002 s. 191). Det har sin begrunnelse i ulike former for hensyn, verdier som på ulike måter skal balanseres og vektlegges. Særlig de siste 25-30 år har det vært planlagt og gjennomført en rekke ulike endringsprosesser knyttet til organiseringen og tilknytningen for ulike offentlige organisasjoner. Slike forvaltningsorgan er kontinuerlig utsatt for kritisk blikk knyttet til styringsform og hvilken autonomi underliggende organer skal gis. Endringsprosessene blir både gjennomført som mindre, avgrensede omorganiseringer eller også som større forvaltningsreformer. Forvaltningsreformer viser således

til bevisste forandringer av offentlige organisasjoners strukturer og arbeidsmåter i den hensikt å forbedre atferd og de resultater organisasjonene oppnår (Brunsson og Olsen 1990:1).

Innføring og bruk av flere beslutningsnivåer er tuftet på en vurdering av spenningsforholdet mellom institusjonell autonomi og politisk styring (Christensen og Lægreid 2007). For statlige institusjoner vil den parlamentariske styringskjeden være premissene for ansvar og således førende for beslutningsnivåene (March og Olsen 1989). Graden av institusjonell autonomi beskriver således også frihetsgraden organisasjonen har fra overordnet instans, gjerne forholdet mellom etat/direktorat og departement. Økt desentralisering og institusjonell autonomi kan også ses som en del av New Public Management (NPM) bølgen, uten at en nødvendigvis trenger å anvende NPM-bølgen som grunnlag for å studere fenomenet (Egeberg og Trondal 2009, Byrkjeflot 2008). Enkelte elementer ved institusjonell autonomi har i sammenheng med organiseringen av forvaltningen også blitt benevnt som ”*agencification*”, som impliserer at en forsøker å rendyrke roller som institusjonene skal ivareta (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008, Olsen 2009). Institusjonell autonomi blir mer problematisk å klargjøre når en river det løs fra de politiske målsetninger (Olsen 2009). Dette vil ikke bli et tema som problematiseres videre her, men det er viktig å være bevisst på når en skal analysere mer i detalj mulige forklaringer og effekter av autonomi som et virkemiddel for å nå politiske målsetninger. Da vil institusjonelle trekk, dens historie og andre forhold måtte trekkes vesentlig sterkere inn i analysen (Olsen 2009).

3. Bruk av styre som beslutningsorgan i statlige forvaltningsorganer

Den økte kompleksiteten knyttet til organisasjonsutforming av forvaltningen, har sammen med andre faktorer som blant annet behov for økt legitimitet og strukturell fristilling, vært forklaringsfaktorer for hvordan innføringen av styre som beslutningsorgan har tiltatt gjennom ulike typer forvaltningsenheter (Christensen og Lægreid 2007).

Bruken av styre i staten har utviklet seg gradvis, og gjennom Hermansenutvalgets rapport (NOU 1989:5) fikk en bevisstgjort ulike organisasjonsløsninger for ulike organer og beslutningsnivåer. De første type statlige virksomheter som fikk styre som et beslutningsledd, var ikke forvaltningsorganer, men hadde mer bedriftslignende oppgaver og funksjoner. Hermansenutvalget foretok en prinsipiell tydeliggjøring av forvaltningsorganers mulige organisasjonsformer. Disse ble senere også fulgt opp i praksis (Christensen et.al. 2009). Et *styre* er et kollegialt organ som er organisert på nivå over den administrative ledelsen, med

fullmakter gitt gjennom lov, forskrifter og gjennom departement og regjeringens styringssignaler. Det har et særlig ansvar for utøvelse av styring og kontroll overfor den administrative ledelse ved institusjonen (Steine 1993, St.meld. nr.19 2008-2009).

Hensiktsmessigheten ved bruk av styrer i ordinære forvaltningsorgan vurderes i de tilfellene de anvendes, men også på mer generelt grunnlag (NOU 1989:5, NOU 1991:26). Ved bruk av styrer i statlige virksomheter innføres et styringsledd mellom departement og virksomhet (NOU 1991:26 s.12). Et slikt styringsnivå vil da medføre at styring i større grad må skje gjennom rammer, og gjennom kontroll av at disse rammene overholdes. Den politiske ledelsen vil også ha redusert mulighet for direkte styring, noe som da i utgangspunktet gir institusjonen større autonomi innefor disse rammene (Egeberg og Trondal 2009).

Statlige organisasjoner har en rekke ulike formål og tiltak som skal ivaretas og krever ulik organisering også når det gjelder beslutningsnivåer (Egeberg 1984). Bruk av styrer har som nevnt utviklet seg over tid, men har ikke økt vesentlig i omfang når det gjelder antall organer som bruker styrer som beslutningsorgan (St.meld. 19 2008-2009). Det har imidlertid skjedd en dreining mot at flere *typer* organisasjoner anvender styrer i sin beslutningsstruktur. Det trekkes fram flere steder at styrer normalt ikke bør brukes i forvaltningsorganer (Steine 1993, s.144, NOU 1991:26). Allikevel har en sett en større anvendelse av dette også for ordinære forvaltningsorganer. Generelt er det angitt at det er fire oppgavetyper hvor det kan være hensiktsmessig å anvende styrer for forvaltningsorgan; ved tjenesteytende funksjoner (sykehus), kulturelle aktiviteter (teatre), forskningsinstitusjoner (forskningsråd, universitet og høyskoler) og der hvor det er klare innslag av forretningsdrift (forvaltningsbedrifter) (Steine 1993, St.meld.19 2008-2009). Normalt er det liten mening i at forvaltningsorgan skal ha et styre med mindre det reelt sett skal fastsette budsjettet, virksomhetsplanen og tilsette daglig leder (St.meld.19 2008-2009). Vurderingene knyttet til eventuell bruk av styrer som beslutningsorgan er i hovedsak knyttet til prinsipielle overordnede vurderinger, men er i beskjeden grad vurdert ut fra hvilke effekter og implikasjoner de har hatt.

Verdigrunnlaget og målsetninger for bruk av styrer i forvaltningsorgan er knyttet til flere forhold. At styremedlemmene gjennom sin *interesserepresentasjon* kan bidra til å øke både legitimiteten, og i visse sammenhenger også den *faglige innsikten* i beslutningsprosessene, har

vært sentrale momenter for bruk av styrer (NOU 1991:26)². Noe som støttes av en strukturell-instrumentell tilnærming, ved at beslutningsorganet bidrar til økt innsikt og kunnskap for beslutningsgrunnlaget (Egeberg 2007). Å organisere interessenter og brukermedvirkning inn i beslutningsstrukturen kan også være med å styrke legitimiteten, også om en betrakter det ut med en nyinstitusjonell tilnærming (March og Olsen 1989). Videre er det også ment at et styre skal kunne avlaste departementets oppfølging av den administrative ledelsen for virksomheten, noe som er med på å bidra til at den institusjonelle autonomien for virksomheten øker (Egeberg 1984).

Vurderingene og diskusjonene omkring det såkalte Ryssdalsutvalgets innstilling om styring og organisering av institusjonene innen universitet og høyskoler, er eksempler på dette (NOU 2003:25). Her var det en prinsipiell debatt omkring både tilknytningsform og bruk av styrer, blant annet knyttet til forholdet mellom departement, styret og daglig ledelse ved institusjonen.

4. Organisering, endring og innovasjon

Organisasjoner er under mer eller mindre konstant endring, som følge av endringer i omgivelsene og interne forhold i organisasjonen. For å forstå og forklare organisasjonsendringer anvendes mange ulike tilnærminger (Olsen 2009, Christensen et.al. 2009). Offentlige institusjoner har som nevnt en rekke verdier og hensyn som skal vektlegges, og det vil være ulikt hvilke som skal framheves og nedtones. Organisasjonsformen og beslutningsstrukturen vil ut fra en strukturell-instrumentell forståelse, i stor grad være førende for hvilke hensyn og verdier som blir vektlagt (Egeberg 2007, Brunsson og Olsen 1990). Å betrakte organisasjonsinnretninger og -endringer ut i fra en *strukturell-instrumentell* tilnærming, innebærer kort fortalt at en forsøker å forklare organisasjonsatferd og virkninger ut i fra intenderte og planlagte avveininger (Christensen et.al. 2009). Organisasjonsutforming blir derved redskaper for utøvelse og måloppnåelse av politiske prioriteringer. Dette er en utbredt tilnærming innenfor studier av organisasjoner (Egeberg 1989). I den grad innovasjonslitteraturen gir aktive bidrag, kan de i all hovedsak sies å representere en slik tilnærming.

² ”Gjennom utveksling og brytning av faglig innsikt og interesser i et styre vil en få et sikrere grunnlag for de avgjørelser som de politiske myndigheter må treffe” (NOU 1991:26, s.27).

4.1 Innovasjonsstudier

Begrepet *innovasjon* kan tillegges mange betydninger og ulikt innhold. Teorier og studier innen innovasjon har i stor grad sitt utspring fra økonomisk teori hvor et fokus har vært knyttet til forbedringer og nyutvikling for produkter hos virksomheter (Schumpeter 1934, Swedberg 2000). Således er kan en hevde at det har vært økonomene som i særlig grad har hatt et eierskap til innovasjonsbegrepet og entreprenørskap. I den senere tid har imidlertid samfunnsvitenskapene også gitt viktige bidrag Swedberg (2000 s.7-8). Fornyelser i organisasjonsformer har vært sentralt også for ulike teorier som studerer innovasjoner (se bl.a. Swedberg 2000, Lam 2005, Fagerberg et. al 2005). Utgangspunktet for det som vi som en fellesbetegnelse kan benevne som innovasjonsteori, er et fokus på forbedring og nyutvikling av enten selve produktet eller produksjonsmåten. Produktet kan naturligvis være både varer og tjenester, og likeledes kan produksjonsmåten være knyttet til produksjonsprosessen og organiseringen av den (Fagerberg 2005, Edquist 2005, Teigen 2007). Hovedfokuset til innovasjonslitteraturen har derved vært å bedre grunnlaget for profittmaksimering for eierne. Selv om innovasjonslitteraturen ikke kan betegnes som homogen, er det da grunnlag for å hevde at i all hovedsak er innovasjonsteori knyttet til en form for økonomisk teori med en rasjonell-instrumentell tilnærming (Olsen 2004a).

Det finnes en rekke ulike definisjoner og forståelser av begrepet *innovasjon* (Swedberg 2000, Schumpeter 1934, Teigen 2007). Lam (2005 s. 115) som særlig fokuserer på organisatorisk innovasjon, legger til grunn at innovasjon skal forstås som *skapelsen eller adopsjonen av en idé eller atferd som er ny for organisasjonen*. Dette er en relativt romslig definisjon og kan således være formålstjenelig i denne sammenhengen, da fokuset er å undersøke hvorvidt innovasjonslitteraturen kan gi verdifulle bidrag i forståelsen av utformingen av statlige forvaltningsorgan.

4.2 Organisatorisk innovasjon

Innovasjonslitteraturen tar også for seg organisering i hovedsak med to ulike innfallsvinkler. Den ene og mest dominerende av disse er å ta for seg organisering som et virkemiddel for å legge til rette for innovasjon i virksomheter, herunder innovasjonspolitik (Teigen 2007, Lam 2005). Altså som en tilrettelegger for innovasjon hos andre aktører. Den andre er å se på organisasjonsformer som innovasjoner (Pettigrew og Fenton 2000, Pedersen 2007), og er et tema som er betydelig behandlet innen innovasjonslitteratur. Lam (2005 s.138) framhever imidlertid at:” *The relationship between organization and innovation is complex, dynamic, and multilevel*”.

Organisatorisk innovasjon kan også foregå på ulike måter. Noen vil være kjennetegnet av at de representerer brudd på tidligere måter å organisere virksomheten på, mens andre er uttrykk for en inkrementell tilpasning i forhold til omgivelsene (Lam 2005, s.133). Med en så vidt åpen tilnærming til anvendelsen av begrepet organisatorisk innovasjon, vil det også forvaltningsreformer generelt og innføring av styreverv som beslutningsorgan, kunne karakteriseres om organisatorisk innovasjon.

4.3 Innovasjonslitteraturen og offentlig sektor

Som indikert ovenfor har hovedfokuset innen innovasjonslitteraturen vært knyttet til produkt- og prosessutvikling først og fremst for private virksomheter. Men også offentlig sektor har vært et tema innen ulike retninger av innovasjonsteori (Hartley 2005, Moore 2005, Metcalfe 1993, Albury 2005). Flere forsøker å klargjøre viktige premisser for å studere innovasjon i offentlig sektor. Moore (2005) framhever viktigheten av å legge til rette for innovasjoner innen de offentlige organisasjonene, enten det er små eller større innovasjoner som er intensjonen. Mens Hartley (2005) er opptatt av å skille mellom styringsformer (*Governance*) og offentlige tjenester (*Public Services*), uten at hun klargjør i særlig grad hvor denne skillelinjen går. Albury (2005) er opptatt av betingelser for innovasjon i offentlig sektor, men anviser ingen retning for å organisere forvaltningen for dette. I stedet konsentreres det om å redegjøre for ulike suksesser på fornyelser og endringsprosesser for enkelte offentlige virksomheter (Albury 2005).

Hovedtyngden av innovasjonslitteraturen som tar for seg offentlig sektor er imidlertid kjennetegnet ved at en ser offentlige institusjoner som mulighets- og incentivstrukturer, som således legger rammer for innovasjon gjennom å påvirke den enkeltes kostnads- og nyttekalkulasjoner (Olsen 2004a s.15). Ut i fra dette framstår innovasjonslitteraturen som en retning innen økonomisk teori, som er raffinert for å kunne belyse endringer og fornyelser innen organisasjoner. Bruk av teoriretninger med utgangspunkt i en økonomisk forståelse og logikk i studiet av organisasjoner er ikke ny. Teoretiske retninger som for eksempel prinsippal-agent teori, public choice-teori, transaksjonskostnadsteori, representerer alle betydelige bidrag i denne sammenheng (Christensen et.al. 2009). Således vil det kunne hevdes at en slik tilnærming utgjør en rasjonell tilnærming, med organisasjonsutforming som et instrument for å kunne nå virksomhetens målsetninger (March og Olsen 1989). Innen organisasjonsteori og statsvitenskapelige tradisjoner finnes det naturligvis også en rekke teorier som har tilsvarende innfallsvinkler til organisasjonsutforming (se for eksempel Christensen og Lægveid 2007). Andre

innfallsvinkler legger vekt på andre forklaringsforhold. Retninger innen nyinstitusjonell teori er eksempler på det.

5. Nyinstitusjonell teori – organisasjonsendring som imitasjon

Organisasjoner utvikler over tid egne, uformelle verdier og normer knyttet til atferd, noe som er et sentralt utgangspunkt for institusjonell teori (March og Olsen 1989, Peters 1999).

Nyinstitusjonell teori er et mangfoldig teoriområde og er en retning som bygger på de mer tradisjonelle institusjonelle teorier som legger til grunn at *legitimitet* for en organisasjon er helt sentralt for overlevelse (DiMaggio og Powell 1983, Meyer og Rowan 1977). Nyinstitusjonell teori har innen organisasjonsteori fått en nærmest paradigmatisk status (Røvik 2007 s. 25).

Nyinstitusjonell teori fokuserer på hvordan organisasjoner forholder seg til legitimitet når det gjelder organisasjonsmodeller (DiMaggio og Powell 1983). Ved organisasjonsendringer vil det for mange organisasjoner skje en sammenfletting mellom innovasjon og imitasjon og at således grensene vil være uklare. Når organisasjoner tar i bruk nye ”organisasjonsoppskrifter”, skjer det som regel en eller annen form for oversettelse (Røvik 1998). I denne translasjonsprosessen skjer det alltid en form for tilpasning, noe som gjør at det er vanskelig å beskrive dette som en ren imitasjon. Denne translasjonsprosessen kan også være interessant med tanke på å se på eventuelle grenser mellom innovasjon og oversettelse (Røvik 2007). Mye av forskningen knyttet til nyinstitusjonell teori har også fokus på forvaltningsorganisering og endringer. Både for å forklare og forstå NPM-bølgen, men også organisatoriske grep og endringer som gjøres innenfor den enkelte organisasjon (Christensen et. al 2009). Dette er særlig aktuelt siden legitimitet er helt sentralt for en offentlig organisasjons virke og betingelser.

Imitasjon eller mimistisk adopsjon³ er begrep som anvendes for å beskrive hvordan enkelte organisasjoner innfører ulike typer organisasjonsinnretninger og strukturer for å oppnå legitimitet, ved å etterligne andre organisasjoner (DiMaggio og Powell 1983). Nyinstitusjonell teori vil som nevnt ikke bli trukket spesielt aktivt inn som et alternativt perspektiv her, men vil bli trukket inn for å kunne angi alternative fortolkninger av fenomenet som studeres.

5.1. Forholdet mellom begrepene innovasjon og imitasjon

Det er viktig å klargjøre at det er forskjeller i forståelsen og anvendelsen av begrepene innovasjon og imitasjon. Innen innovasjonsteori anvendes begrepet imitasjon særlig knyttet til å

etterligne, ut fra tanken om at *"the second mouse get the cheese"*, altså at imitasjon er anvendt for å oppnå konkurransefortrinn (Olsen 2004a). Imitasjon anvendes også innen organisasjonslitteraturen, men da gjerne med en helt annen tilnærming, i det minste at en betrakter det ut fra en annen motivasjon og forklaringskraft. Ved organisasjonsstudier anvendes imitasjon som terminologi primært ut fra at organisasjoner imiterer organisasjonsmodeller og oppskrifter for å øke sin legitimitet fra omgivelsene. *"Organizations both deal with their environments at their boundaries and imitate environmental elements in their structures"* (Meyer and Rowan 1983 s. 347). Således legges det forskjellig logikk til grunn for imitasjonsbegrepet, mellom mer tradisjonell innovasjonsteori og nyinstitusjonell teori. Det er den nyinstitusjonelle forståelsen som vil legges til grunn for anvendelsen av begrepet imitasjon videre.

6. Innovasjonslitteraturen og forvaltningsreformer

Etter at noen teoretiske og kontekstuelle elementer er klargjort, vil det så være interessant å belyse nærmere på hvilken måte innovasjonslitteraturen eventuelt behandler og forholder seg til forvaltningsreformer og organisasjonsutforming i offentlige organisasjoner.

Med tanke på de omfattende endringer og reformer som har funnet sted de siste årene, kan en ikke forbauses over at det gjøres forsøk på å anvende endringer i den offentlige sektor som studium, også med innovasjonslitteraturens briller. Hartley (2005) gjør et forsøk på å kategorisere blant annet NPM-bølgen som en innovasjon. Det kan naturligvis finnes holdepunkter som kan være med på å underbygge slike momenter. Men hun gjør ingen klare forsøk på å trekke fram hvordan innovasjonslitteratur kan tilføre nye og verdifulle innsikter knyttet til organiseringen av forvaltningen, og hvordan dette samtidig må balansere ulike mål og verdier. Det anmodes i stedet på nærmere forskning omkring hvordan innovasjonsprosessene foregår (Hartley 2005, s.33).

Osborne (1998) forsøker å utforme nye typologier ved anvende innovasjonslitteraturen og dens begrepsapparat inn i temaet sosialpolitikk. Her finner han at det på flere områder er hensiktsmessig å kunne anvende innovasjonskapasitet for frivillige og nonprofitt organisasjoner innen personlig sosiale tjenester i Storbritannia. Selv om han også anvender sentrale elementer fra organisasjonsteori inn mot innovasjoner i tjenestesektoren, er det allikevel ingen

³ Med mimistisk adopsjon menes at en på grunnlag av at organisasjoner som i noen sammenhenger preges av usikkerhet, prøver å etterligne andre organisasjoner som har hatt suksess med en "organisasjonsoppskrift" (DiMaggio og Powell 1983, Christensen et.al. 2009).

problematisering eller fokus på det vi her kaller for verdier og målaspektet for offentlig sektor, noe som heller ikke var hensikten med hans studie (Osborne 1998).

Pedersen (2007) anretter noen forsøk på å se på organisasjonsendringer knyttet styringsmodeller i noen nordiske kommuner. Her finner han enkelte paralleller til momenter fra innovasjonslitteraturen, men angir ingen spesielle forklaringsfaktorer derfra som kan bidra til å belyse slike organisasjonsendringprosesser på en ny måte. Både Rønning (2007), Lesjø (2007) og Veggeland (2007) ”tar på seg innovasjonsbriller” knyttet til ulike regulatoriske, forvaltningsorganisatoriske temaer. Det multifunksjonelle og komplekse knyttet til verdier og balansering av hensyn som offentlige organisasjoner må ivareta, problematiseres imidlertid i liten grad i disse tilnærmingene.

Windrum (2007) tar også opp noen forhold knyttet til offentlig sektors rolle som innovatører utover ”økonomisk profitt”, men gjør ingen eksplisitte koplinger knyttet til offentlige organisasjoners målkompleksitet og verdier. Windrums studier er basert på den såkalte Publin-forskningen⁴ hvor offentlig sektor og innovasjon i Europa er tema. Godø (2007) inngår også i dette forskningsprosjektet og gjennom sin casestudie uttrykker han i sin oppsummering at det er et stort behov for å forske videre på supplement til økonomisk innovasjonsfokus, også i offentlig sektor (Godø 2007, s.205).

Utfordringer for ledere i det offentlige, og deres krav og forventninger i forhold til å håndtere gjensidig avhengighet mellom organisasjoner (*interdependent organizations*), og tverrsektorielle forhold blir drøftet av Metcalfe (1993). Hans fokus er primært knyttet til ledelse i offentlige organisasjoner, men tar i starten opp en diskusjon knyttet til verdier og offentlig sektor. Men i stedet for å gå i dybden på disse konstaterer han at offentlige organisasjoner er komplekse og at helhetsaspektet er viktig for ledelse her. Videre fokuserer han på at dette må være betingelser for innovasjon innen offentlig sektor og at det påkriver en annen tilnærming enn et noe innsnevret økonomisk fokus, som innovasjonslitteraturen vanligvis bidrar med (Metcalfe 1993, s.189).

⁴ Publin (Public innovation) er en del av EUs 5th Framework Programme og ” One important goal of the Publin project has been to develop a consistent and general basis for the main processes of public sector innovation and policy learning. The overall objective has been to contribute to the knowledge base for the European and national policy development in this area”, *Publin, innovation in the public sector*. (Lest 11.11.09: <http://www.step.no/publin/finalsummary.html>)

Kanskje det mest systematiske forskningsprosjektet på innovasjoner i offentlig sektor - Publin-prosjektet – tok for seg ulike former og betingelser for innovasjoner innenfor offentlig sektor. I arbeidet som ble gjort i dette prosjektet ble det lagt stor vekt på å tydeliggjøre både barrierer og drivere for innovasjoner, samt forslag til policyutforminger (Koch og Hauknes 2005). Forskningsprogrammet konsentrerte seg imidlertid i hovedsak omkring casestudier innen helsesektoren og sosiale tjenester (Røste 2005 s.6). I forskningsprogrammet innretter en også et teoretisk rammeverk, basert på de mest anvendte teorier og perspektiver innen organisasjonsteori. Rammeverket anvendes imidlertid i første rekke som et grunnlag for å forstå organisasjonsatferd og betingelser, og har et særlig fokus på prosesser for policyutforming, snarere enn organiseringen og betingelser for den (Røste 2005, Koch og Hauknes 2005). Det framheves at offentlig organisering er komplekst. Men en tar i beskjeden grad til seg til hvordan motstridende og komplekse verdier og målsetninger legger premisser for både organisasjonsutforming og policybetingelser skal hensyntas i innovasjonsprosesser.

7. Bruk av styrer som beslutningsnivå

Foregående gjennomgang synes å avdekke at innovasjonslitteraturen i svært beskjeden grad har aktive bidrag knyttet til forvaltningsreformer og organisasjonsutforming i offentlige organisasjoner. Det kan være interessant også å se på hvordan styrer som beslutningsorgan kan vurderes ut ifra både momenter fra innovasjonslitteraturen og fra nyinstitusjonell teori.

Forventninger og tilbakemeldinger fra både de institusjonelle omgivelsene og de politisk-administrative organene selv, har bidratt til at det har vært hyppige reformer, utredninger, diskusjoner og endringsprosesser knyttet til styringsform innen offentlig sektor (Olsen 2009). Det gjelder da naturligvis også når det gjelder forhold som knytter seg til ordinære forvaltningsorgan. Det er også gjort mye forskning og analyser på området (se f.eks. Christensen og Lægveid 2007). Allikevel finnes det lite forskning på temaet knyttet til bruk av styrer som styringsorgan i ordinære forvaltningsorgan. Det er mye debatt omkring ulike organisasjonsmodeller for statlige forvaltningsorgan. De regionale helseforetakene, universitet og høyskoler er eksempler på det. Det er allikevel påfallende lite debatt knyttet til legitimiteten styret har knyttet opp mot de verdier og målsetninger de skal ivareta. Vurderinger av mandater og rapporteringsforhold er sammen med målinger og vurderinger av effekter, er et område det eksisterer lite forskning på (Egeberg 2007).

Utviklingen i bruken av styrer i statlige forvaltningsorgan, har som nevnt vært en gradvis prosess. En kan gå inn på to nivåer for å forsøke å forklare endringer og innovasjoner her. På et

overordnet nivå kan det synes som om det har vært en inkrementell prosess som har pågått over noe tid. Det kan ses i sammenheng med de store strukturelle endringer som har skjedd i offentlig sektor, og således også som en del av NPM-bølgen (Pollitt og Bouckaert 2004, Christensen og Lægreid 2007). Noe som også sammenfaller med det Lam (2005), når hun anvender elementer fra organisasjonsteorien, beskriver som en inkrementell organisasjonsendingsprosess. Inkrementelle endringer er også noe innovasjonslitteraturen har tatt for seg som en innovasjonsform over lengre tid (Schumpeter 1934, Teigen 2007). NPM med de reformer og organisasjonsmodeller de har ført med seg, beskrives også som en multidimensjonell innovasjon (Hartley 2005, s.28).

For å kunne studere eventuelle innovasjonsprosesser mer spesifikt, må en ta for seg den enkelte organisasjonsenhet. Det er det ikke tilstrekkelig klart empirisk underlag for å kunne gjøre her, men noen eksempler kan illustrere det. Om en ser på utviklingen i bruk av styrer innen universitets- og høyskolesektoren, har styrer som beslutningsorgan fått økt betydning. Ryssdalutvalgets forslag og den påfølgende debatt og senere vedtak omkring styrets rolle, er da et konkret eksempel på en innovasjon innen organisasjonsutforming (NOU 2003:25). De endrede funksjonene medførte større ansvar for høyskolestyret som beslutningsorgan og ga videre rammer for styring av institusjonen. Noe som også var en intendert endring og således kan forklares gjennom en strukturell-instrumentell forklaring. Det er allikevel vanskelig å finne noe fra innovasjonslitteraturen som kan bidra med en belysning her.

Nyinstitutionell teori og særlig det Røvik (2007) benevner som den amerikanske neoinstitutionalismen kan også trekkes inn i belysningen av fenomenet styrer. Skal en ut fra en nyinstitutionell tilnærming forstå forvaltningsreformer generelt og bruk av styrer spesielt, vil sentrale forklaringsaspekter i henhold til denne retningen være særlig knyttet til isomorfi og gjerne det som betegnes som en mimistisk isomorfi, eller imitasjon (DiMaggio og Powell 1983). Denne retningen har imidlertid blitt kritisert for å ha noen "hvite flekker" spesielt når det gjelder forholdet til "kontekstualisering", det vil si hva som skjer med organisasjonen etter at en oppskrift har blitt adoptert i en organisasjon (Røvik 2007, s.28). Siden det ikke finnes empiriske data, vil det ikke være grunnlag for å gå særlig nærmere inn på konkrete vurderinger innenfor denne kontekst. Det kan imidlertid være interessant å resonnerer omkring nyinstitutionell teoris bidrag for å forklare hvordan innovasjonsprosesser foregår. Innen nyinstitutionell teori vil legitimitet være et sentralt aspekt (Olsen 2009).

Om en derved legger til grunn at begrunnelser for organisatoriske innovasjoner er motivert ut i fra behovet for økt legitimitet, ikke nødvendigvis effektivitet, vil det kunne gi noen grunnlag få noen interessante tilnærminger å studere nærmere. Her vil en da kunne vurdere innføring av styre som et forsøk på å *imitere* private organisasjoner, hvor styre er en organisasjonsinnretning som anvendes i for eksempel aksjeselskaper. Innføringen av et styre som beslutningsorgan vil ut fra et slik tilnærming, legge til grunn at dette gjøres for å øke legitimiteten til organisasjonen, og ikke nødvendigvis ut i fra behovet for å øke effektiviteten knyttet til produksjonen. Et konkret eksempel på det kan være bruk av styre i Fredskorpset. Da Fredskorpset ble lagt om i 2000 var det viktig å sikre en forankring innenfor forvaltningen. En valgte å innføre et styre i beslutningsstrukturen for å sikre også forankring hos andre aktører og samarbeidspartnere innen feltet (Sundby og Aasmundstad 2007, s.8). Og på den måten kan det knyttes til legitimitet som motivasjon for organisasjonsinnovasjonen. Det var sentralt for den politisk-administrative ledelsen å sikre en forankring og aksept hos sentrale aktører, og en valgte en modell som ”oppskrift”. Samtidig har det kommet fram at det særlig i etableringsfasen hadde styret en hensiktsmessig og operativ funksjon. Da Fredskorpset var over i en driftsfase, ble imidlertid funksjonene til styret mer utydelige og bidro til uklarhet i styringsforholdet mellom departement og institusjon (Sundby og Aasmundstad 2007). Dette bidro også til at styre som beslutningsorgan opphørte fra 2008.

Det sistnevnte er også med på å understreke noe av de som Røvik (2007) er inne på når han hevder at tradisjonell nyinstitusjonell teori i for liten grad tar hensyn til hva som skjer med prosessene etter at oppskriftene har blitt adoptert. Røvik ønsker å bidra til en tydeliggjøring av dette når han lanserer det han kaller for pragmatisk institusjonalisme (Røvik 2007). Sentralt her er nettopp det at en fokuserer også på hva som skjer når en organisasjon adopterer en organisasjonsløsning. Men her gjenstår det mye empirisk arbeid før en kan trekke noen klare slutninger (Røvik 2007).

8. Verdier og målsetninger – og innovasjon

Med utgangspunkt i at det er vesentlige forskjeller mellom private og offentlige organisasjoner, er det også interessant å vurdere i hvilken grad innovasjonslitteraturen inkluderer det i premisene for forklaringer av organisatoriske innovasjoner. Som et bakteppe for en slik vurdering, er også nødvendig med en utdyping av diskusjonen omkring verdier og målsetninger i offentlige organisasjoner. Noe som særlig er relevant siden det har framkommet at innovasjonslitteraturen i beskjedne grad har evnet å ta hensyn til de særpregte offentlige organisasjoner har knyttet til verdier, hensyn og målsetninger.

Det er i seg selv en viktig diskusjon å forsøke å trekke opp noen skillelinjer mellom offentlig og privat sektor. Hva som er offentlige verdier er et fundamentalt spørsmål siden svarene også gir grunnlaget for å grunngi offentlige organisasjoners berettigelse (Berg 2007, s.5). At det er et komplisert område understrekes av at det ikke er synliggjort noen omforent klar skillelinje. Det er flere mulige tilnærminger til å ta for seg forskjeller mellom private og offentlige organisasjoner, og det er allmenn enighet om at det eksisterer forskjeller. Men det er allikevel i liten grad klarhet i akkurat hva denne forskjellen er, og således er den ikke mye til hjelp i mange sammenhenger (Rainey og Chun 2005 s.72). Grensegangen mellom offentlig og privat sektor blir hele tiden utfordret. Det har gjort at det over tid har fått organisasjoner med en rekke ulike utforminger, hvor det også har utviklet seg en rekke hybride organisasjonsformer (Dahl og Lindblom 1953). Slike blandinger (kontrakter osv.) skaper store konseptuelle og metodologiske problemer med tanke på å klargjøre og stadfeste slike distinksjoner (Rainey og Chun 2005).

I Norge mangler det klare studier hvor en tilnærmer seg dette på en systematisk og helhetlig måte, selv om det gjøres noen forsøk (se for eksempel Byrkjeflot 2008). Christensen et.al (2009) representerer en diskurs som argumenterer for at det er både ønskelig og mulig å trekke klare skiller mellom offentlig og private organisasjoner. Mens Sørensen (2009) representerer et syn hvor det ikke anses som så formålstjenelig at dette skille er tydelig, og hvor en i stedet fokuserer på de økonomiske aspektene. Internasjonalt er dette også en prinsipiell diskurs som pågår, uten at en har vært i stand til å identifisere og bli enige om noen klare indikatorer for skille mellom offentlige og private organisasjoner (Rainey og Bozeman 2000). Denne diskusjonen skal ikke trekkes langt her, men den er med på å understreke kompleksiteten knyttet til hva som faktisk skiller offentlige fra private virksomheter. Selv om det nærmest er unison enighet blant både forskere og folk flest om at det noe som skiller offentlige fra private organisasjoner, hevder Rainey og Bozeman (2000) at det er få empiriske holdepunkter for å kunne identifisere disse. I sin gjennomgang av kriterier valgt for å kunne sammenligne ulike bidrag kommer de fram til at det er vanskelig å finne empiri som støtter opp under stringente systematiske forskjeller mellom privat og offentlige organisasjoner, også når det gjelder målkompleksitet og -tvetydighet (Rainey og Bozeman 2000 s.452).

Moore (2005) bidrar innen innovasjonslitteraturen med et fokus rettet mot to tilnærminger for innovasjonsprosesser i det offentlige, som han anvender for å utvikle to modeller for innovasjon i det offentlige. Noe av denne innfallsvinkelen bygger på at offentlig strategisk ledelse må

funderes i det han kaller for *public value* (Moore 1995). I begrepet *public value* legger han noe forenklet forklart, at offentlige ledere må operasjonalisere verdier ut fra nyttehensyn for samfunnet, og anvende disse i utøvelsen av ledelse (Moore 1995 s.70). I sin begrunnelse gjøres uten at målkompleksiteten og et flersidig verdigrunnlag problematiseres og operasjonaliseres i særlig grad. Med dette grunnlaget i bunn lanserer han senere to modeller som kan bidra til innovasjon i offentlig sektor. De to modellene går noe forenklet beskrevet ut på at den ene tar for seg store omfattende innovasjoner, mens den andre modellen tar for seg mer skrittvis innovasjonsprosesser (Moore 2005)⁵. Disse modellene tar imidlertid ikke for seg grunnlaget for organiseringen og kompleksiteten knyttet til noen spesielle betingelser for offentlige organisasjoner. I en undersøkelse gjennomført i Danmark er for eksempel fornyelse (*renewal innovation*) oppgitt som den viktigste blant over 15 operasjonaliserte verdier, da ledere i offentlige organisasjoner ble spurt om hvilke verdier som de anså som viktigst. (Beck Jørgensen 2007, s. 373). Noe som indikerer at innovasjon oppfattes sentralt også blant offentlige ledere.

Selv om en innen deler av innovasjonslitteraturen erkjenner at offentlige organisasjoner har spesielle verdier og hensyn som må ivaretas, knyttes dette ikke til hvilke konsekvenser dette vil kunne få for organisasjonsutformingen av offentlige organisasjoner. Det sammenfaller også med noe av det som har blitt problematisert omkring mange av de nye styringsformene innen offentlig sektor de senere år (Christensen et.al. 2009, Berg 2007). Mye av kritikken mot NPM og de elementene det har medført med tanke på organisasjonsutforming, har nettopp vært det at NPM-bølgen i for beskjeden grad har ivaretatt det spesielle med offentlige organisasjoners verdier, hensyn og målsetninger (Christensen og Lægred 2007).

9. Oppsummering: Innovasjon eller imitasjon?

Dette retoriske spørsmålet om styrer i statlige forvaltningsorgan er en innovasjon eller en imitasjon, viser seg å ha et noe komplisert svar. Det har heller ikke vært noen målsetning å kunne gi noen entydige svar på dette med den tilnærmingen som er valgt. Denne gjennomgangen har vist at innovasjonslitteraturen har relativt få nye bidrag når det gjelder forståelsen av hvordan organisatoriske innretninger og balanseringen av verdier og målsetninger i offentlig sektor håndteres. Bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan har utviklet seg over tid, og har skjedd ut fra ulike motivasjoner og begrunnelser. Om denne utviklingen er et resultat av en

⁵ Moore (2005) benevner disse som “Model 1 Break Through Innovations at the Industry Level”, og “Model 2 Innovative Organizations and Continuous Improvements”. Noe som kan ligne på det som også benevnes som radikal vs. inkrementell innovasjon (Teigen 2007).

innovasjonsprosess eller en gradvis endringsprosess motivert ut fra behovet for å balansere politisk styring og institusjonell autonomi, blir i betydelig grad et spørsmål om begrepsbruk (begrepet innovasjon).

Det vil være drastisk å parkere innovasjonslitteraturen som irrelevant i studier av organisering av offentlige virksomheter. Etter denne gjennomgangen framstår det imidlertid som om den litteraturen som er gjennomgått, i beskjeden grad bidrar med nye og verdifulle innsikter når det gjelder studier av forvaltningsreformer og organisasjonsformer. Dette spesielt fordi den gjennomgåtte innovasjonslitteraturen ikke tar tilstrekkelig hensyn til at offentlige organisasjoner har spesielle særtrekk som gjør at flere og motsetningsfylte verdier og mål skal hensyntas, og en skal balansere politisk styring og institusjonell autonomi. Bruk av styrer i statlige forvaltningsorgan har vokst i utbredelse over tid, og er nettopp en organisatorisk innretning som har til hensikt blant annet å balansere politisk styring og institusjonell autonomi. Selv om en med en vid definisjon av begrepet innovasjon kan betrakte innføring av styrer i flere ordinære forvaltningsorgan som en organisatorisk innovasjon, har ingen av de bidragene fra innovasjonslitteraturen som her er inkludert, bidratt med noen forklaringsfaktorer som har gitt ny betydelig innsikt. Det er imidlertid viktig at en stadig søker nye måter å vinne innsikt på, og at det er mulig å hente noen slike innsikter fra innovasjonslitteraturen, når det gjelder forståelsen av offentlig organisering og målkompleksitet.

Nyinstitutionell teori har blitt trukket inn, og vært med å framheve at en må anvende flere innfallsvinkler for å kunne forstå og forklare organisasjonsendringer av denne typen. Det har også har framkommet at nyinstitutionell teori har svakheter, særlig knyttet til å forstå hva som skjer i organisasjonene etter at organisasjonsoppskriftene er adoptert (Røvik 2007). Derfor vil det kunne være en interessant tilnærming å forfølge hvordan nyinstitutionell teori kan videreutvikles og anvendes på en annen måte en det som tradisjonelt har blitt knyttet opp til. Men det vil måtte gjøres i en annen sammenheng. Røviks (2007) fokus på translasjonsteori vil her kunne være en interessant innfallsvinkel.

9.1 Noen mulige implikasjoner

Det er mange temaer og problemstillinger som kan gripes fatt i, som følge av gjennomgangen som er gjort her. En eksplorerende tilnærming skal da også kunne gi bud om nettopp det. Noen aktuelle kan være:

- Innovasjonslitteraturen synes ut i fra denne gjennomgangen, ikke å ha spesielt stort potensiale til å forklare forvaltningsmessige organiseringsmåter hvor verdier, hensyn og målsetninger må balanseres. Det kan imidlertid godt tenkes at innovasjonslitteratur er bedre egnet innenfor tjenesteområdet og førstelinjetjenester for eksempel innen sosialtjenester. Her er verdiavveininger og målkonflikter i betydelig grad avklart, og således kan teorier og inspirasjon hentet fra temaet innovasjon, være bedre egnet til å anvende. Kanskje kan særlig elementer fra serviceinnovasjon være formålstjenelig her (se f.eks. Windrum 2007, Hartley 2005).
- Det er mye uavklart knyttet til forholdet verdier og målsetninger i offentlige organisasjoner og dens konsekvenser for hensiktsmessige organisasjonsutforminger. Det samme gjelder en nærmere avklaring knyttet til skillelinjer mellom offentlig og privat. Slike eventuelle klargjøringer og skiller vil naturligvis være kontekstavhengig. Det kan imidlertid framstå som formålstjenelig om en forfølger tankegangen om at det i mange sammenhenger kan være hensiktsmessig å ha en mer distinkt overordnet kategorisering, som har et mindre normativt preg enn det som hittil er lagt til grunn (Jacobsen 2005, Bozeman 2000).
- Styrer som organisatorisk virkemiddel i balanseforholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi er lite studert (Egeberg 2007). Det har en rekke spenningsforhold knyttet til seg som det kan være interessant å se nærmere på empirisk. Særlig vil dette kunne gjelde innenfor ordinære forvaltningsorgan (*agencies*) hvor det ikke er knyttet noen spesiell form for kommersialiseringshensyn som tilsier at det skal organiseres etter modeller som har hentet sin inspirasjon fra private organisasjoner. Det finnes også få studier som tar for seg hvilke begrunnelser som er gitt for bruk av styrer, og hvilke vektlegginger dette har gitt for hvilke verdier, hensyn og mål som blir ivaretatt gjennom organisasjonsutformingen. Det er også grunn til å anta at institusjonenes historie og særpreg vil være viktige variabler for å kunne vurdere mulige effekter (March og Olsen 1989).
- Styret som beslutningsorgan er også et organisatorisk uttrykk for at en forsøker å balansere flere hensyn inn i beslutningsstrukturen, blant annet gjennom representativitet (NOU 1989:5). Men det foreligger få empiriske studier på hvordan denne formen for representativitet blir ivaretatt, gjennom blant annet mandat til styrerepresentanter og rapportering til oppdragsgiver. Her er vil det kunne være interessant å se nærmere på mulige effekter og implikasjoner bruk av styrer har hatt. Videre vil det kreve at en går mer i dybden på den enkelte organisasjonsenhet, for eksempel en kulturinstitusjon, en høyskole, Fredskorpset, eller andre.

Referanser

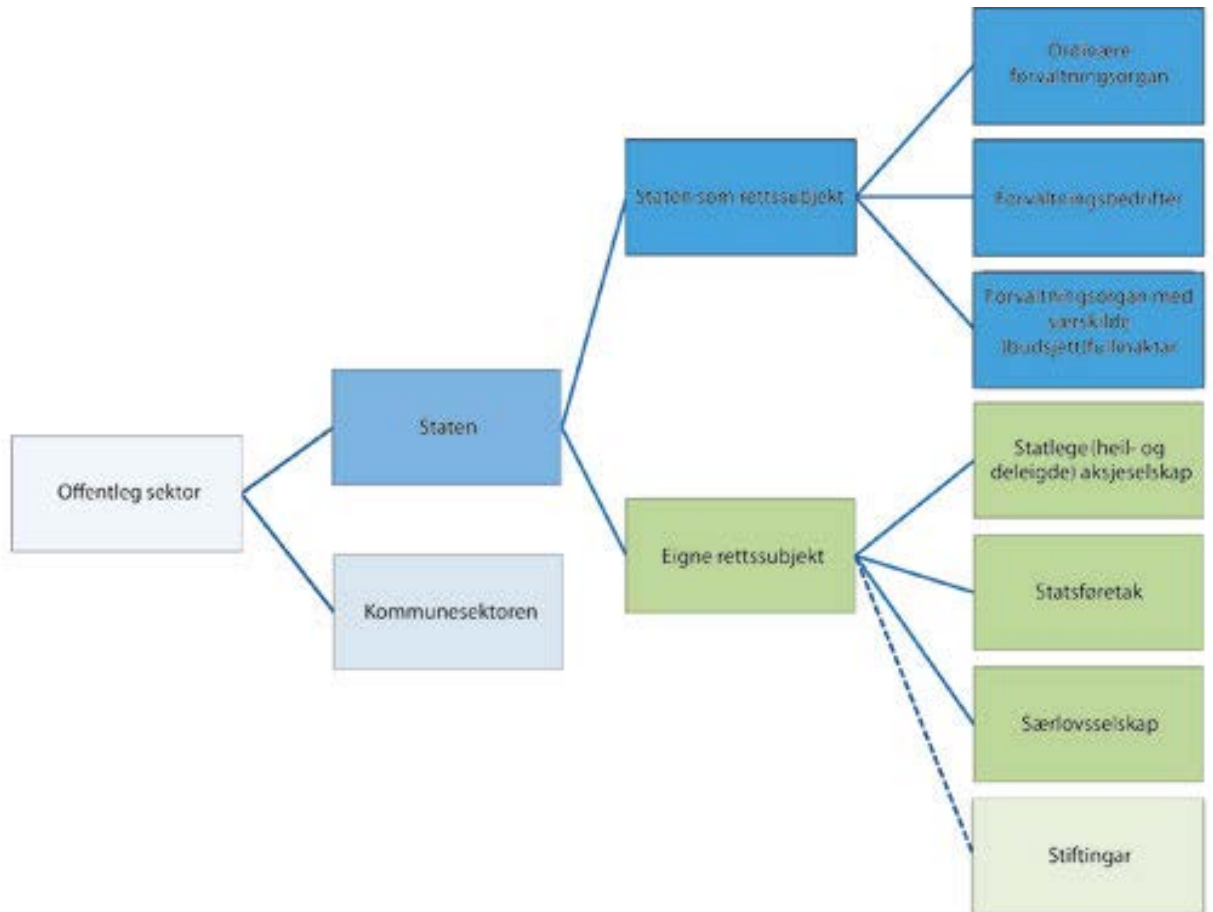
- Albury, D. (2005) "Fostering Innovation in Public Services". *Public Money & Management*, 25, 51-56.
- Beck-Jørgensen, T. (2007). "Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark. *Public Administration Quarterly*. Winter 2007: 365-398.
- Berg, A.M. (2007). *Verdiskaping i offentlig sektor. Verdibegrepet i offentlig forvaltning – historikk, implikasjoner og utfordringer*. Lillehammer: Notat, april 2007.
- Boyne, G.A. (2002). "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Managements Studies*.(39)1, s.97-122.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: bridging public and private organizational theories*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. Bergen: KS-rapport.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap: omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review* 67 (6), s.1059-1066.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness, og K.A. Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*, Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J. og W. W. Powell. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48(2):147-160.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, M. (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (2007) "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective", I B.G. Peters og J. Pierre (red.) (2007). *Handbook of Public Administration*. Los Angeles: Sage.
- Egeberg, M. og J. Trondal. (2009) *Political leadership and bureaucratic autonomy: effects of agencification*. Oslo: Arena, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Fagerberg, J. (2005) "Innovation: A Guide to the Literature". I J. Fagerberg, R.R. Nelson, B.T. Asheim, K. Bruland & S. Grodal (2005) *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.

- Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. Vol.12.(2), s.219-245.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hartley, J. (2005) "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money & Management*, 25, s.27-34.
- Jacobsen, D.I. (2005). "Kommentar: Enhet og mangfold – statsvitenskap og organisasjonsteori i Norge" i E. Døving og Å.Johnsen (red.) *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Koch, P. og J. Hauknes (2005). *On Innovation in the Public Sector*. Oslo: Publin Report No. D20.
- Lam, A. (2005): "Organizational Innovation". I J. Fagerberg, R.R. Nelson, B.T. Asheim, K. Bruland & S. Grodal (2005) *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Lesjø, J.H. (2007). "Nettverksamfunn, innovasjon og byråkrati". I Rønning, R. og H. Teigen (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Læg Reid, P., P.G. Roness og K. Rubecksen (2008). "Controlling Regulatory Agencies." *Scandinavian Political Studies* 31(1):1-26.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Metcalf, L.(1993). "Public Management: From Imitation to Innovation". I J. Kooiman (red.) *Modern Governance. New Government-Society Interaction*. London: Sage.
- Moore, M. H.(1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2005). "Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector". *Public Money and Management*. January 2005, s.43-50.
- NOU 1989:5. *En bedre organisert stat*. Oslo: Forvaltningstjenesten.
- NOU 1991:26. *Om bruk av styrever i statlige virksomheter*. Oslo: Forvaltningstjenesten.
- NOU 2003:25. *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Oslo: Forvaltningstjenesten.
- Olsen, J.P. (2004a). *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk*. Oslo: Arena Working Paper 04/04.
- Olsen, J. P. (2004b). "Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations." *PS: Political Science & Politics* 37(01):69-79.

- Olsen, J. P. (2009). "Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change." *West European Politics* 32(3):439-465.
- Osbourne, S.P. (1998). "Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovation in Social Policy". *Human Relations*. Vol. 51, No.9, s.1133-1154.
- Pettigrew A. M. og E.M. Fenton (2000). "Theoretical perspectives on New Form of Organizing". I A.M. Pettigrew (red.) *Innovating Organizations*. London: Sage.
- Pedersen, T. H. (2007). "Innovasjon og organisatoriske former". I Rønning, R. og H. Teigen (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Peters, B.G. (1999). "Institutional Theory and Administrative Reform". I M. Egeberg og P.Lægred (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2.ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rainey, H.G. og B. Bozeman (2000). "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of A Priori." *Journal of Public Administration Research & Theory* 10(2): s.447-469.
- Rainey, H.G. og Y.H. Chun. (2005). "Public and Private Management Compared", i E. Ferlie, L.E.Lynn Jr and C. Pollitt (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Rainey, H.G. og P.Steinbauer. (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research & Theory* 9(1) s.1-32.
- Rønning, R. (2007). Nyliberalismen som innovasjonsdreper. I Rønning, R. og H. Teigen (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, R. (2005): *Studies of Innovation in the Public Sector, a Theoretical Framework*. Oslo: Publin Report No. D16.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo, Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Schumpeter, J.A. (1934/1983). *The Theory of economic development*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Steine, V.O. (1993). "Styre i statlige forvaltningsorganer". I T.Reve og T. Grønlie (red.) *Styrets rolle*. Oslo:TANO.

- Sundby, I.J . og P.K.Aasmundstad (2008). *Vurdering av bruk av styre i Det norske fredskorps*. Oslo: DIFI-Rapport nr. 7.
- Swedberg, R. (2000), "The Social Science View of Entrepreneurship: introduction and Practical Applications". I Swedberg, R. (red.), *Entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, R. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H. (2007). "Innovativ forvaltning. Avgrensingar og omgrepsbruk". I Rønning, R. og H. Teigen (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Veggeland, N. (2007). "Innovativ forvaltning i reguleringsstaten". I Rønning, R. og H. Teigen (2007). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Windrum, P. (2007). "Innovation and entrepreneurship in public services." I P. Windrum og P. Koch (red.). *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA.: Sage.

Vedlegg 1. Inndeling av offentlig sektor og statlige virksomheter etter organisasjonsformer



Kilde: St.meld. nr.19 (2008-2009) s.17.

Publikasjoner fra Høgskolen i Lillehammer f.o.m. 2006

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se:
http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicisering/skriftserien_ved_hil

Forskningsrapportserien ISSN 0807-2647

- 133: 2007 Nordby, Halvor "Førstemann inn' – møter mellom ambulanspersonell og foreldre som har mistet barn i krybbedød" (ISBN 82-7184-325-7)
- 134: 2008 Guldvik, I, Johansen, V og Askheim, OP: "Tilgjengelighet ved valg. En evaluering av kommunenes erfaringer med veilederen 'Tilgjengelighet til valg' og kartlegging av tilgjengeligheten ved kommune- og fylkestingvalget 2007" (ISBN 82-7184-326-5)
- 135: 2008 Syversen, Trine Løvold: "NAV-piloten i Nord-Gudbrandsdal: en statusrapport" (82-7184-327-3)
- 136: 2008 Holmengren, Hans: "Innovativ fjellturisme: en evaluering av pilot- og forprosjektene" (82-7184-328-1)
- 137: 2008 Svalastog, Sondre: "The Main Challenges Facing Leisure-time Tourism in Norway". (82-7184-330-3)
- 138: 2009 Lesjø, Jon Helge: "Lokalstyre og ny politisk organisering. Evaluering av Gausdal kommunes modell 2003 - 09." (82-7184-331-1)
- 139: 2009 Halså, Astrid og Aubert, Anne Marie: "Forebyggende arbeid når mor eller far har psykiske helseproblemer. En evaluering av det forebyggende arbeid for barn med psykisk syke foreldre i Asker og Bærum." (82-7184-330-8)
- 140: 2009 Nyhus, Lene, Overland, Bjørn og Monsen, Lars: "Ledelse for læring og endring. Rapport fra en spørreundersøkelse blant skoleledere i videregående skoler i Oppland". (82-7184-334-6)
- 141: 2010 Mehmetoglu, Mehmet: Sommerturister-2010 i Lillehammerregionen. En sammenligning av norske og utenlandske turister". (ISBN 82-7184-335-4)
- 142: 2010 Svalastog, Sondre: "Om den raskt avtakende konkurransekraft i norsk reiseliv. En produksjonsteoretisk analyse." (ISBN 82-7184-336-2)
- 143: 2010 Johansen, Vegard, Askheim, Ole Petter, Andersen, Jan og Guldvik, Ingrid: "Om den raskt avtakende konkurransekraft i norsk reiseliv. En produksjonsteoretisk analyse." (ISBN 82-7184-337-0)
- 144: 2010 Hausstätter, Rune Sarromaa, Strømhaug, Anette Vensbakk, Bruflot, Mari Klakegg og Gangvik, Maria Bergitte: "En himmel full av tilbud. Kartlegging av masterstudier i tilknytning til grunnskolelærerutdannelsen med særlig vekt på tilbudet innen spesialpedagogikk." (ISBN 82-7184-338-9)
- 145: 2010 Guldvik, Ingrid og Lesjø, Jon Helge: "Lutter velvilje, men mye gjenstår. Politisk deltakelse blant mennesker med funksjonsnedsettelse" (ISBN 82-7184-339-7)
- 146: 2011 Andersen, Jan: "Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå." (ISBN 82-7184-340-0)
- 147: 2011 Overland, Bjørn: "Nasjonalt nettverk for kvalitetsvurdering. Rapport om nettverkets aktiviteter og drøftinger 2001 - 2010 " (ISBN 82-7184-341-9)
- 148: 2011 Skyttermoen, Torgeir: Innovasjoner i det offentlige – Styret i statlige forvaltningsorgan. (ISBN 82-7184-342-7)
- 149: 2011 Skyttermoen, Torgeir: "E-portfolio som en mer integrert del av et studium. En aksjonsbasert tilnærming." (ISBN 82-7184-343-5)

Arbeidsnotatserien ISSN 0806-8348

- 176: 2007 Bergsvendsen, Trond og Jordet, Hege: "Aktivitetsfag i et sosialpedagogisk perspektiv – Om utvikling av en studentaktiv læringsmodell"
- 177: 2007 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. Ei skisse til en introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie"
- 178: 2007 Støfring, Egil: "På sporet av inkludering? Holisme og kulturell bevissthet"
- 179: 2007 Støfring, Egil: "A Cross-cultural perspective on Local Knowledge"
- 180: 2008 Onshus, Terje: "Nissene på Gåla 2007. En kartlegging av publikums tilfredshet og inntektsvirkninger av arrangementet for regionen.
- 181: 2008 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. Ei skisse til en introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 4. utgave.
- 182: 2008 Pryser, Tore: "I varm og kald krig. Tyske hemmelige tjenester i Norden 1930-1950. Danmark og Island."
- 183: 2009 Pryser, Tore: "I varm og kald krig. Tyske hemmelige tjenester i Norden 1930-1950. Finland"
- 184: 2009 Askheim, Ole Petter, Guldvik, Ingrid og Johansen Vegard: "Like muligheter til politisk deltakelse."
- 185: 2009 Austvik, Ole Gunnar: "Strengths and weaknesses related to various empirical methods in interdisciplinary fields like International Political Economy"

- 186: 2009 Austvik, Ole Gunnar: "The generally misguided long-term oil price forecasts; Price formation and policy implications"
- 187: 2009 Nordkvelle, Yngve, Fritze, Yvonne, Haugsbakk, Geir og Svoen, Brit: "Tidsskriftet Seminar.net – en casestudie av et tidsskrift i en remedieringsprosess"
- 188: 2009 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. En introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 5. utgave
- 189: 2010 Nordby, Halvor: "Values in social work: A philosophical discussion of normative questions."
- 190: 2010 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. En introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 6. utgave
- 191: 2011 Gustafson, Erni: Prosjektet Praktik i Palestina (PiP). Delrapport 1. Juni 2011
- 192: 2011 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. En introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 7. utgave

Informasjonsserien ISSN 0809-1609

- 25: 2005 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2004"
- 26: 2005 Rapport fra konferansen "Nasjonale prøve – veivalg og utviklingsmuligheter" på Lillehammer 8.-9. februar 2005.
- 27: 2006 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2005"
- 28: 2007 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2006"
- 29: 2007 "Proceedings 12th International Workshop on Telework, Lillehammer 28th-30th August 2007"
- 30: 2008 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2007"
- 31: 2009 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2008"
- 32: 2010 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2009"
- 33: 2011 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2010"



MJØSBOK

Postboks 194, 2601 Lillehammer. Tlf. 61 28 74 10
Besøksadresse: Gudbrandsdalsvn. 350. Mail: mjosbok@sopp.no

Mjøs bok er SOPPs fagbokhandel på Lillehammer. Mjøs boks hovedoppgave er å betjene hele høgskolemiljøet med faglitteratur. Hvis du har spesielle behov innen faglitteratur, vil vi hjelpe deg så langt det er mulig.

Mjøs bok er Lillehammers største innen faglitteratur, og har også et stort utvalg i skjønnlitteratur.

Vi anbefaler alle å oppleve Mjøs bok «live».

For bestilling av bøker, send e-post til: mjosbok@sopp.no

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

www.hil.no