



Innovasjon Norge: Innovasjonspolitisk verktøy eller symbol?

Stine Jeanette Lien-Nasir
Avhandling levert for graden
Philosophiae Doctor



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no

© **Stine Jeanette Lien-Nasir, 2014**

Doktoravhandlingar ved Høgskolen i Lillehammer
Nr 2

ISSN: 1893-8337
ISBN: 978-82-7184-363-2

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverksloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

hil.no

Foto: Gro Vasbotten

Trykk og innbinding: Flisa Trykkeri AS, Flisa

Innovasjon Norge:
Innovasjonspolitisk verktøy
eller symbol?

Stine Jenaette Lien-Nasir
Avhandling levert for graden
Philosophiae Doctor

Høgskolen i Lillehammer

Sammendrag

På begynnelsen av 2000-tallet ble det næringsrettede virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling reorganisert og Innovasjon Norge ble opprettet basert på de tidligere aktørene Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Statens veiledningskontor for oppfinnere, Norges Eksportråd og Norges Turistråd. Disse fire organisasjonene, som inntil utgangen av 2003 var selvstendige aktører som alle jobbet for å fremme norsk næringsliv på hver sin måte, ble slått sammen for å etablere en enkelt aktør som skulle forvalte den statlige virkemiddelporteføljen rettet mot innovasjon og næringsutvikling. I samme periode ble det også etablert en egen innovasjonspolitik som var innrettet mot å øke innovasjonsgraden i Norge og derigjennom øke verdiskapingen i landet. Innovasjonspolitikken var tverrpolitisk og gikk på tvers av departementer og sektorer, med Nærings- og handelsdepartementet som hovedansvarlig. Den innovasjonspolitiske planen med tittelen *Fra idé til verdi* ble signert av fem ministre og dermed forankret i fem ulike departementer, et tydelig signal på viktigheten av planen og dens grenseoverskridende karakter.

Disse to endringene som ble gjort i og av den norske forvaltningen skjedde i en tid da selve fenomenet og begrepet innovasjon fikk mye oppmerksomhet, både i politikken, akademia og i samfunnet for øvrig. Flere land fikk sine uttalte innovasjonspolitiske strategier og planer, innovasjon fikk plass i eksisterende utdanninger og det ble etablert egne utdanningsprogrammer med innovasjon i sentrum ved en rekke høyskoler og universiteter, det var mye fokus på å være innovativ og innovasjon ble blant annet mye brukt i markedsføring.

Opprettelsen av Innovasjon Norge er temaet for denne avhandlingen, nærmere bestemt bakgrunnen for reorganiseringen og betydningen av innovasjonsbegrepet i den prosessen. Avhandlingen er basert på at Innovasjon Norge ble opprettet i en tid hvor innovasjonsbegrepet fikk mye oppmerksomhet og ble ansett som viktig for et lands verdiskaping og konkurransekraft i en stadig mer globalisert verden. I denne avhandlingen blir argumentasjonen for reorganiseringen av virkemiddelapparatet og lanseringen av den innovasjonspolitiske planen sett i forhold til dette populære innovasjonsbegrepet, samt følgene innovasjonsbegrepet fikk for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge.

Avhandlingens problemstillinger belyses empirisk ved bruk av dokumenter og kvalitative intervjuer med personer som enten var sentrale i reorganiseringsprosessen eller som er en del av det nåværende Innovasjon Norge. I analysen benyttes institusjonell teori, moteteori og translasjonsteori for å vise hva som skjer med innovasjonsbegrepet fra argumentasjon for reorganisering til implementering av planene, og hvordan begrepet defineres og operasjonaliseres i ulike kontekster. Først blir innovasjonsbegrepet benyttet som et argument for å slå sammen fire ulike organisasjoner med til dels ulike

mål og virkemidler til en organisasjon med den overordnede målsettingen om å skape bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet med innovasjon gjennom internasjonalisering, innovasjon og profilering, jamfør lov om Innovasjon Norge. Deretter blir innovasjon trukket frem som ett av de viktigste verktøyene for å skape økonomisk vekst, illustrert ved den nevnte målsettingen. Spørsmålet blir dermed hvordan dette innovasjonsbegrepet blir definert og operasjonalisert fra planstadiet til implementert verktøy. Avhandlingen følger dermed begrepet og demonstrerer hvordan dette blir brukt til dels svært ulikt både av forskjellige aktører, men også i ulike sammenhenger og avdekker en inkonsistent operasjonalisering og bruk av dette uttalte verktøyet for økonomisk vekst.

Forord

Denne doktorgradsavhandlingen er et resultat av fire års arbeid og to personer som har trodd på meg og oppmuntret meg fra start til slutt. Disse to skal ha en stor del av æren for at jeg nå har levert min avhandling og disputerer for doktorgraden.

Amanuensis Hans Holmengen – dette er din skyld veit du! Hadde det ikke vært for Hans, som var min veileder på masteroppgaven, og samtalene vi hadde våren 2009, hadde jeg aldri trodd at det å ta en doktorgrad var noe jeg kunne gjøre. Men nå sitter vi her altså, snart fem år senere. Tusen takk Hans! Nå har jeg holdt min del av avtalen, så nå er det vel din tur...

Den andre personen jeg er stor takk skyldig, er min veileder professor Noralv Vegeland. Jeg kan med hånden på hjertet si at uten deg Noralv, hadde jeg aldri kommet i mål med avhandlingen. Du har trodd på meg hele veien, også når jeg ikke har trodd på meg selv. Jeg kan ikke få sagt hvor takknemlig jeg er for at du har vært den veilederen du har vært for meg. Ikke bare har jeg fått raske og gode tilbakemeldinger underveis i arbeidet, men den troen du har hatt på meg har gjort at jeg i tillegg til å få troen på meg selv, også har hatt et ønske om å ikke skuffe deg. Så Noralv tusen hjertelig takk, denne avhandlingen er på mange måter skrevet til deg.

Takk også til min biveileder professor Knut Mikalsen som har lest utkast i løpet av prosessen og har bidratt med innspill i ulike deler av prosessen. Turene opp til Tromsø har, foruten å ha vært deilige avbrekk fra hverdagen på kontoret, bidratt med nye perspektiver og syn på eget arbeid. Takk også til Hilde Farman som har gjort en kjempejobb og lest korrektur på avhandlingens litteraturliste.

Å jobbe med en avhandling er en lang og ensom prosess. Gode kolleger og venner har derfor vært gode å ha både når ting har gått på skinner og når det har blitt imot. Det har blitt mange timer på kjøkkenet i første etasje, så takk for kaffen alle sammen. Helene, du har sagt det er din feil at jeg ikke rakk å bli ferdig innenfor stipendiatperioden, men du er nok heller delaktig i at jeg kom i mål. Tullprat og kaffe har vært nødvendige og koselige avbrekk. Takk skal du ha, nå får vi finne oss et nytt kaffested.

Til slutt vil jeg bruke anledningen til å si til mine to søte små, Lea Sofie og Ena Emilie, ingen ting kan stoppe dere fra å oppnå de mål dere setter dere! Denne avhandlingen er et bevis på det, så jeg håper dette kan være til inspirasjon for dere også.

Lillehammer, mars 2014

Stine Jeanette Lien-Nasir

Innhold

SAMMENDRAG	1
FORORD	3
KAPITTEL 1: INNLEDNING	9
Tema og bakgrunn	9
Operasjonalisering og forskningsspørsmål	12
Oppsummering teoretisk tilnærming til analysen	18
Forskningsdesign og metode	19
Avhandlingens disposisjon	20
KAPITTEL 2: VIRKEMIDDELAPPARATET I ET HISTORISK PERSPEKTIV	22
Innovasjon Norges forgjengere	22
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	22
Statens veiledningskontor for oppfinnere	23
Norges Eksportråd	24
Norges Turistråd	24
Innovasjon Norge	24
Virkemiddelapparatet i en større kontekst	26
Et helhetlig virkemiddelapparat?	30
Oppsummering	31
KAPITTEL 3: UTVIKLINGEN MOT EN INNOVASJONSPOLITIKK	33
Prosessen bak og etableringen av Innovasjon Norge	33
Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk	43
Hva er innovasjonspolitikk?	46
Norsk innovasjonspolitikk	48
Politikkutforming og implementering	50
Oppsummering	52
Omtale i pressen	54
Innovasjon Norge	54
Innovasjonspolitikken	55
Oppsummering medieomtale og debatt	57
Oppsummering	57
KAPITTEL 4: INNOVASJON	59
Schumpeters bidrag og etableringen av innovasjon som forskningsfelt	59
Ulike tilnærminger til innovasjonsbegrepet	63
Type innovasjon	63
Serviceinnovasjon	66

Systemtilnærming	68
Offentlig innovasjon	72
Regjeringens bruk av innovasjonsbegrepet	74
Så hva er innovasjon?	77
Kontekstualisering av innovasjonsbegrepet	80
KAPITTEL 5: TEORETISK TILNÆRMING	83
Overordnet teoretisk perspektiv	83
Nyinstitutionell teori og organisasjoner	85
Organisasjonsmotetradisjonen	89
Skandinaviske institusjonalisme og translasjonsteori	92
Oversettelse som ideer som reiser	94
Oversettelse som redigering	97
Analytisk rammeverk for overføring av ideer	99
Dekontekstualisering	100
Kontekstualisering	102
Oppsummering teoretisk tilnærming	104
KAPITTEL 6: METODISK TILNÆRMING	105
Forskningsdesign	105
Historisk gjennomgang	107
Dokumentstudie	108
Intervjuer	110
Identifisering og utvalg av informanter	110
Gjennomføring av intervjuene	113
Anonymisering	115
Behandling av data og analyse	117
Studiens reliabilitet og validitet	119
KAPITTEL 7: INITIATIV OG ARGUMENTASJON BAK ETABLERINGEN AV INNOVASJON NORGE	123
Initiativet til reorganiseringen	123
Aktører og hvor initiativet kom fra	125
Argumenter for reorganisering	126
«Virkemidler for morgendagens næringsliv»	127
St.prp. nr. 51 (2002 – 2003)	128
Behandling i Stortinget	129
Regjeringens innovasjonspolitikk	130
Informantene	131
Oppsummering argumentasjon for opprettelsen av Innovasjon Norge	134
Navnet Innovasjon Norge	135
Definisjoner av innovasjonsbegrepet	136
Informantenes innovasjonsbegrep	141
Innovasjon versus utvikling	145

Innovasjonspolitik – hvorfor kom den, hva er det og hva var det ment å være?	148
Hvor kom innovasjonspolitikken fra?	148
Hvordan forstås innovasjonspolitik i dag?	152
Oppsummering	155
KAPITTEL 8: OVERSETTELSEN AV INNOVASJONSBEGREPET	157
Hvordan oversettes og brukes innovasjonsbegrepet?	157
Dekontekstualisering	158
Kontekstualisering	160
Dagens målstruktur	164
KAPITTEL 9: HOVEDFUNN OG IMPLIKASJONER	165
Hovedfunn basert på belyste hypoteser	165
Innovasjon som internasjonal trend	165
Symbolverdien av Innovasjon Norge	168
Endringer som følge av reorganiseringen	169
Innovasjon Norge: Innovasjonspolitisk verktøy eller symbol?	173
REFERANSER	177
FIGURLISTE	
Figur 4.1: Det nasjonale innovasjonssystemet	70
Figur 5.1: Ideer som reiser	97
Figur 6.1: Kanin-anden	120
FIGURLISTE	
Tabell 2.1: Utviklingen i virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling	25
Tabell 6.1: Oversikt informanter	112

Kapittel 1: Innledning

Tema og bakgrunn

Temaet i denne avhandlingen er opprettelsen av Innovasjon Norge som den sentrale næringsrettede virkemiddelaktøren og derigjennom kanskje det viktigste verktøyet for implementering av den norske regjeringens innovasjonspolitik. Nærmere bestemt er det argumentasjonen for å gjennomføre en reorganisering av virkemiddelapparatet i første halvdel av 2000-tallet og hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt for å argumentere for reorganiseringen som står i fokus.

Det næringsrettede virkemiddelapparatet har vært gjenstand for en rekke reorganiseringer opp gjennom historien, med etableringen av Innovasjon Norge som en foreløpig siste store reorganisering. Denne siste endringen bestod av en sammenslåing av fire organisasjoner som på hver sin måte arbeidet med utvikling av norsk næringsliv, men med ulike målgrupper og virkemidler. Disse fire aktørene var Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Statens veiledningskontor for oppfinnere, Norges Eksportråd og Norges Turistråd. En nærmere gjennomgang av disse vil komme i senere kapitler. Sammenslåingen av disse til dels svært ulike aktørene hadde ifølge den daværende regjering blant annet til hensikt å bidra til økt fokus på innovasjon og nyskaping i norsk næringsliv (Nærings- og handelsdepartementet, 2002; St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Reorganiseringen og etableringen av særlovsselskapet Innovasjon Norge skulle bidra til å nå sektorpolitiske målsettinger, samtidig som et helhetlig perspektiv på norsk næringsliv ble fremhevet og de ulike målsettingene skulle dra i samme retning. Det som skulle forene de ulike aktørene og sektorene var nettopp fokuset på innovasjon som overordnet målsetting for den nye virkemiddelaktøren (St.prp. nr. 51 (2002-2003)). I den forbindelse viser regjeringen til en markedsorientert forståelse av innovasjonsbegrepet: «En *innovasjon* kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform, som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier» (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 7).

I denne avhandlingen rettes altså fokus på opprettelsen av Innovasjon Norge og argumentasjonen for hvorfor det var nødvendig med en reorganisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Den daværende regjeringens begrunnelse for endring ser tilsynelatende velbegrunnet og rasjonell ut slik det presenteres i St.prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*. Det som allikevel gjør det interessant å se på nærmere på reorganiseringen og de prosesser som ledet frem til beslutningen om å slå sammen og redusere antall aktører i det næringsrettede virkemiddelapparatet, er fokuset på innovasjon og selve bruken av innovasjonsbegrepet. Hans Christian Høyer

(2009) har gjort en kvalitativ undersøkelse hvor han har sett på hva som preger en utvalgt gruppe regionale innovasjonsmedarbeideres oppfatninger og forståelse av begrepet innovasjon. Han har med andre ord gått ut til byråkrater, deriblant representanter fra Innovasjon Norges distriktkontorer, og snakket med dem om hvordan disse forstår og bruker innovasjonsbegrepet. Hans funn viser at innovasjon i utvalget betraktes som et moteord og det oppfattes som ikke legitimt å ikke være innovativ. Informantene som Høyer betegner som innovasjonsmedarbeidere, har vanskeligheter med å uttrykke hva innovasjon er og ender opp med brede og altomfattende definisjoner. Høyer mener at denne forståelsen av innovasjonsbegrepet preges av byråkratens individuelle fortolkning og at det er behov for ytterligere forskning på hvordan innovasjon forstås og brukes. Dette er derfor en del av bakgrunnen for denne avhandlingens tema og utforming av forskningsspørsmål og medfører dermed at innovasjonsbegrepet får en sentral plass både som fenomen i betydningen hvordan det defineres og operasjonaliseres, og som forklaringsvariabel for regjeringens beslutning om å reorganisere virkemiddelapparatet.

Innovasjon er, som også Høyers (2009) undersøkelse viser, et begrep det kan være vanskelig å gi et bestemt og konkret innhold. Det finnes et utall definisjoner og måter innovasjonsbegrepet blir brukt på, noe som vil bli demonstrert i kapittel 4. Fokuset på innovasjon og bruken av begrepet fikk en kraftig økning på begynnelsen av 1990-tallet, noe som gjør det nærliggende å koble denne populariteten opp mot etableringen av den nye organisasjonen med det tidsriktige navnet Innovasjon Norge. Innovasjonsbegrepet har også fått økt politisk oppmerksomhet de siste par tiår, et svar på blant annet økt globalisering, rask teknologisk utvikling, manglende økonomisk stabilitet og flere økonomiske kriser. Innovasjon og omstilling både i offentlig og privat sektor i Norge skal bistå oss i å møte de utfordringer som følger av de nevnte internasjonale forhold, samt utfordringer knyttet til demografiske endringer her i landet og slutten på det norske oljeeventyret (Nærings- og handelsdepartementet, 2002, 2003), i tillegg kan også økt globalisering og internasjonal konkurranse nevnes. Innovasjon presenteres som virkemiddelet som skal bidra til økt verdiskaping og opprettholdelse av det norske velferdsnivået. Nyskaping, utvikling og omstilling er sentrale elementer i samfunnet og dette er også prosesser som har vært viktige til enhver tid, men det har også kunnet observeres en økning i bruken av innovasjonsbegrepet i politisk sammenheng. Med Bondevik II-regjeringen som satt ved makten fra 2001 til 2005, fikk vi også en egen eksplisitt uttrykt innovasjonspolitikk ved planen *Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk* (Nærings- og handelsdepartementet, 2003). Innovasjonspolitikk har dermed blitt et begrep og fremstår som et eget politikkområde, lansert i samme tidsrom som reorganiseringen av virkemiddelapparatet, noe som gjør det naturlig å se disse to hendelsene i sammenheng.

Slik reorganiseringen av virkemiddelapparatet ble omtalt av den daværende regjeringen, var den også et uttrykk for et ønske om å effektivisere offentlig sektor i tråd med det som

faller inn under paraplybegrepet New public management (NPM) (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2004). I henhold til NPM skal offentlig forvaltning effektiviseres og i større grad avspeile privat sektor. Dette kan eksempelvis skje ved at offentlige institusjoner organiseres som foretak slik som særlovsselskapet Innovasjon Norge og de norske helseforetakene, eller samordning av flere organisasjoner hvor blant annet reduisering av antall aktører fører til en forenklet forvaltning med færre aktører slik opprettelsen av Innovasjon Norge er et eksempel på. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) viser for eksempel i en av sine rapporter hvordan antall organisasjoner som utgjør det næringspolitiske virkemiddelapparatet, har blitt redusert fra 11 til én organisasjon, Innovasjon Norge, i løpet av en femtenårsperiode (DIFI, 2008). Den siste sammenslåingen var nettopp etableringen av Innovasjon Norge basert på Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Statens veiledningskontor for oppfinnere, Norges Eksportråd og Norges Turistråd. DIFI viser også til en rekke andre lignende endringer i statsforvaltningen i samme periode, noe som viser at reorganiseringen av virkemiddelapparatet er en av mange reformer i perioden 1992 – 2007.

I tillegg til å kunne betraktes som et effektiviseringstiltak, kan reorganiseringen også tolkes som en reaksjon på forventninger i omgivelsene om å tilpasse seg den konteksten virkemiddelapparatet befinner seg i og som et uttrykk for å signalisere nettopp dette (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; W. R. Scott, 2008). De siste par tiårene har det kunnet observeres en rekke reformer i offentlig sektor, særlig knyttet til NPM (Hood, 1991) og styringsprinsippet governance (Kjær, 2004; Rhodes, 1996) eller samstyring som det har blitt kalt på norsk (Røyseland & Vabo, 2008). I tillegg til reorganiseringen av virkemiddelapparatet, kan også NAV-reformen trekkes frem som et eksempel på en stor reform som ble igangsatt på tidlig 2000-tall. Etableringen av helseforetakene er et annet eksempel samme periode. I tillegg finnes det mange eksempler på gjennomføring av en rekke mindre reformer og reorganiseringer på ulike nivåer i forvaltningen, jamfør den omtalte DIFI-rapporten (DIFI, 2008). På bakgrunn av det store antallet reformgrep med mange fellestrekk, kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt samtlige er et uttrykk for det som kan betegnes som faktiske behov for endringer knyttet til eksempelvis lav effektivitet, eller om det heller er et svar på forventninger både innad i organisasjonene og fra omgivelsene om endring for å fremstå som tidsriktige eller moderne ved å være organisert i tråd med populære organisasjonsløsninger og ideer (Jacobsen, 2004; Røvik, 1998).

Noe forenklet kan det sies å være to tilnærminger til endring i offentlig sektor, som ser på organisasjoner fra ulike perspektiver og med ulike kriterier til hva som skal til for at en organisasjon skal overleve. Kjell Arne Røvik (1998) omtaler disse som verktøyperspektivet og symbolperspektivet. I førstnevnte betraktes organisasjoner som instrumenter for effektiv produksjon av varer og tjenester, og forutsetning for overlevelse for

organisasjoner er dermed å kunne vise til effektivitet og oppnådde resultater i tråd med prinsipper for mål- og resultatstyring (Christensen, Larsen, Læg Reid, & Roness, 2007). Symbolperspektivet betrakter derimot organisasjoner som noe mer enn verktøyperspektivets instrumentelle tilnærming. I symbolperspektivet vektlegges derimot organisasjonens omgivelser i større grad og veien til overlevelse som organisasjon ligger i å kunne vise overfor sine omgivelser at organisasjonen er utformet og fungerer som en moderne organisasjon og i tråd med de føringer som ligger i omgivelsene (Jacobsen, 2004; Røvik, 1998). Det vil si at det er to måter for en organisasjon å hevde sitt eksistensgrunnlag, enten ved å oppfylle gitte effektivitetskriterier eller ved å tilfredsstille de forventninger som ligger i den sosiale konteksten til hvordan organisasjonen bør «se ut». Disse to perspektivene er utgangspunktet for den teoretiske tilnærmingen som anvendes i denne avhandlingen og vil bli ytterligere redegjort for i avhandlingens kapittel 5.

Operasjonalisering og forskningsspørsmål

Fenomenet som skal undersøkes i denne avhandlingen er selve beslutningen om å reorganisere det næringsrettede virkemiddelapparatet og opprettelsen av Innovasjon Norge som den sentrale virkemiddelaktøren. Nærmere bestemt er fokuset på selve argumentasjonen for å opprette et eget selskap med ansvar for en stor del av de innovasjonspolitiske virkemidlene og hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i den sammenheng. Bakgrunnen for å trekke inn innovasjonsbegrepet er vektleggingen av innovasjon i stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 51 (2002-2003)) som lå til grunn for etableringen av Innovasjon Norge, i tillegg til etableringen av en egen innovasjonspolitikk på samme tid. Det gjøres derfor en kobling mellom hvordan innovasjon brukes i argumentasjonen for at det er nødvendig eller hensiktsmessig å foreta omfattende endringer i organiseringen og fokuset for det næringsrettede virkemiddelapparatet hvor økt innovasjon i norsk næringsliv skulle være det nye selskapets overordnede mål.

For å kunne si noe om hvordan innovasjon ble brukt i argumentasjonen, trekkes det nevnte verktøy- og symbolperspektivet inn. Ved å koble inn disse ulike perspektivene kan argumentasjonen dermed betraktes som enten effektivitetsorientert knyttet til oppnåelse av næringspolitiske målsettinger eller som et uttrykk for et ønske om å vise at norske myndigheter henger med på internasjonale trender hvor innovasjonsbegrepet og innovasjonspolitikk fikk stor oppmerksomhet i tiden rundt årtusenskiftet.

Organisasjonsfaget viser til en rekke eksempler på og årsaker til at reformer og organisasjonsendringer gjennomføres av andre grunner enn de rasjonelt effektivitetsbegrunnede. Johan P. Olsen (1972) hevder at vi har en større tiltro til det politiske systemet eller til offentlige beslutningstakere enn disse fortjener og viser til to modeller som gjerne brukes til å forklare utfallet av beslutninger. Den ene modellen betrakter det politiske systemet eller de institusjoner som utgjør dette organiserte systemet som midler for

å løse godt definerte problemer med veldefinerte mål og med forståelse for teknologien som benyttes, mens den andre modellen anser de samme systemer og institusjoner som en struktur hvor konflikter løses gjennom forhandling og avstemming. I likhet med Røvik (1998) sine perspektiver, mener også Olsen at det ikke kun er rasjonelle effektivitetsorienterte hensyn som ligger bak organisasjonsendringer og reformer. Det er også andre kjente bidrag i organisasjonsfaget som viser til andre forhold enn effektivitet ved organisasjonsendringer. Endringer kan også være resultat av et ønske eller press om å oppnå konformitet i forhold til omgivelsene (DiMaggio & Powell, 1983), det kan dreie seg om symbolske eller seremonielle endringer (Meyer & Rowan, 1977) eller det kan være uttrykk for rådende ideer eller trender som oversettes mellom kontekster (Røvik, 2007), for å nevne noen mulige bakenforliggende forhold.

Det er nettopp slike bakenforliggende forhold som settes i fokus i denne avhandling. Formålet med studien er å komme bak de formuleringer som ble brukt i de offentlige dokumentene som lå til grunn for beslutningen om å etablere Innovasjon Norge og se på argumentasjonen som førte frem til reorganiseringen. Første ledd i studien vil dermed være nettopp å avdekke disse argumentene og se på hvem som var initiativtaker og hvilke argumenter som ble brukt for å formidle et behov for reorganisering av virkemiddelapparatet og hvilke målsettinger de hadde for endringene. Her vil det også være interessant å se på argumentasjonen fra både det nevnte verk-tøyperspektivet og symbolperspektivet for å kunne gjøre et skille mellom argumenter som kan sies å være av en rasjonell effektivitetsorientert art og argumenter som er mer preget av symbolpolitikk og eventuelt ønsket om å tilfredsstille forventninger fra virkemiddelapparatets omgivelser jamfør symbolperspektivet (Røvik, 1998).

Dette danner utgangspunktet for denne avhandlingens problemstilling og hypoteser. Som tidligere nevnt brukes innovasjonsbegrepet i rapporten «Virkemidler for morgendagens næringsliv» (Nærings- og handelsdepartementet, 2002) og i St.prp. nr. 51 «Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv» (St.prp. nr. 51 (2002-2003)) for å demonstrere behovet for å gjøre endringer i det daværende virkemiddelapparatet. Innovasjon presenteres som et sentralt næringspolitisk mål ved at det fremheves som en nødvendighet for å møte fremtidige utfordringer knyttet til demografiske endringer og endringer i næringsstrukturen. Siden dette later til å stå så sentralt for reorganiseringen og opprettelsen av Innovasjon Norge, er følgende overordnede problemstilling utformet:

Hvordan ble innovasjonsbegrepet brukt i argumentasjonen for opprettelsen av Innovasjon Norge?

Denne problemstillingen tar sikte på å komme bakenfor de formuleringer som ble pre-

sentert i planer og proposisjoner om etableringen av den nye virkemiddelaktøren og se på hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i argumentasjonen og hvordan dette ble forstått og brukt av ulike aktører. Bakgrunnen for å gjøre dette er Høyers (2009) artikkel som viser at de han benevner som innovasjonsarbeidere ikke nødvendigvis har noen klar oppfatning av hva som ligger i innovasjonsbegrepet og viser individuelle forståelser av innovasjon. Det er derfor interessant å se på når reorganiseringen kom på dagsorden, hvem som var initiativtakere og hvem som var involvert i planleggingen av det nye virkemiddelapparatet, samt hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i dette arbeidet i betydningen hvilke argumenter som ble fremført og hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt, definert og operasjonalisert. I tillegg til å se på de involverte aktørene, er det også interessant å trekke inn de som på ulike måter ble berørt av reorganiseringen, både i betydningen aktører i virkemiddelapparatet og i samfunnet for øvrig. Hvordan denne reorganiseringen ble mottatt i omgivelsene er også interessant jamfør symbolperspektivet, noe medieomtale og eventuelle debatter som pågikk rundt tidspunktet for etableringen av Innovasjon Norge kan gi en indikasjon på.

Den overordnede problemstillingen tar altså sikte på å se på hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i forkant av selve reorganiseringen, det vil si hvordan politikere og byråkrater brukte innovasjon som argument for å etablere en ny virkemiddelaktør. Men det er også interessant å ta dette et steg videre og se på hvilke følger dette fikk for selve utformingen av det nye selskapet i betydningen hvordan innovasjonsbegrepet operasjonaliseres og overføres til andre deler av forvaltningen. Siden innovasjonsbegrepet stod sentralt i argumentasjonen for behovet for endring i virkemiddelapparatet, har begrepet også nødvendigvis blitt overført fra planer til implementering og gjennomføring av reorganiseringen. Derfor en mer spisset underproblemstilling:

Hvilke følger fikk innovasjonsbegrepet for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge?

Med følger menes her hvordan innovasjonsbegrepet kommer til uttrykk i det nåværende Innovasjon Norge, hvordan det operasjonaliseres og anvendes i virkemiddelapparatets arbeid for å fremme norsk næringsliv. Det gjøres også en avgrensning i forhold til å se på selve organisasjonsutformingen, hvilket innebærer at å si noe om i hvilken grad Innovasjon Norge kan sies å ha nådd de målsettinger som ble satt for selskapet og hvorvidt reorganiseringen kan sies å ha vært vellykket i forhold til parametere som økt innovasjonsgrad i norsk næringsliv og lignende ikke er formålet med denne avhandlingen. Det som derimot er formålet er å se på hvilke følger fokuset på innovasjon har fått på selve utformingen av organisasjonen i betydningen hvordan dette har endret selve organisasjonen inkludert hvordan innovasjonsbegrepet oversettes og implementeres ved Innovasjon

Norges distriktskontor og i deres kontekst. Det er altså selve organisasjonen og ikke deres produkt som er i fokus i denne avhandlingen. Det er for øvrig andre som har evaluert hvilke konsekvenser opprettelsen av Innovasjon Norge har fått i forhold til resultater og sluttprodukt (se f.eks. Econ Pöyry, 2010; Jakobsen, Steineke, Pettersen, & Hedin, 2007).

Innovasjonsbegrepets popularitet og vektleggingen av dette i initieringen av reorganiseringen (Nærings- og handelsdepartementet, 2002; St.prp. nr. 51 (2002-2003)) gjør det altså interessant å se på bruken og forståelsen av begrepet i forbindelse med etableringen av Innovasjon Norge. I tillegg er det også interessant å se dette i sammenheng med innovasjonspolitikken som ble lansert nærmest parallelt. Dette fokuset på selve begrepet innovasjon gjenspeiles også i planen for det regjeringen betegnet som en helhetlig innovasjonspolitik (Nærings- og handelsdepartementet, 2003). Denne ble presentert høsten 2003 og er preget av mange av de samme resonnementene og argumentasjonen som finnes i dokumentene som utgjorde grunnlaget for reorganiseringen. Disse to hendelsene vil dermed bli sett i sammenheng både av den grunn og på grunn av Innovasjon Norges rolle som sentralt innovasjonspolitisk verktøy. Det vil si at sett fra et verktøyoperspektiv (Røvik, 1998) fastsatte innovasjonspolitikken målene, mens Innovasjon Norge var instrumentet som skulle benyttes for å nå disse. Altså kan Innovasjon Norge betraktes som et innovasjonspolitisk verktøy, hvilket underbygger interessen for å se nærmere på hvordan innovasjonsbegrepet ble anvendt i reorganiseringsprosessen.

Argumentasjonen for en selvstendig innovasjonspolitik, slik denne fremkommer i den omtalte planen (Nærings- og handelsdepartementet, 2003), viser i utstrakt grad til andre land både i og utenfor Europa hvor innovasjonspolitik ble satt på dagsorden og innovasjon presenteres som en løsning på kommende utfordringer både knyttet til innenlandske og internasjonale forhold. På bakgrunn av dette fremmes følgende hypotese:

H1: Lanseringen av den norske innovasjonspolitikken i 2003 og opprettelsen av Innovasjon Norge i 2004 var et resultat av forventninger fra omgivelsene om å følge en internasjonal trend hvor innovasjonspolitik skilles ut som eget politikkområde.

Hypotesen er todelt, for det første antas det å være en sammenheng mellom etableringen av Innovasjon Norge og lanseringen av regjeringen Bondevik II sin innovasjonspolitiske plan. Hypotesen sier ingen ting om hva som kom først, men siden opprettelsen av Innovasjon Norge omtales som et ledd i implementeringen av planen (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 37) er det naturlig å se reorganiseringen av virkemiddelapparatet som et ledd i den innovasjonspolitiske strategien. Det er ikke formålet med denne avhandlingen å avdekke hva som kom først av disse to hendelsene, men de ses

altså i sammenheng og antas å være en del av den samlede strategien for å oppnå målene som omtales både i forbindelse med lanseringen av innovasjonspolitikken og etableringen av Innovasjon Norge slik disse fremkommer i henholdsvis planen for en helhetlig innovasjonspolitikk (Nærings- og handelsdepartementet, 2003) og forslaget om reorganiseringen i virkemiddelapparatet (St.prp. nr. 51 (2002-2003)).

I forlengelsen av H1 kan det også fremmes en annen hypotese som har som hensikt å gå et skritt videre i forhold til selve bakgrunnen for å reorganisere virkemiddelapparatet. H1 indikerer også at det er andre bakenforliggende årsaker til endringene enn effektivitetskriterier knyttet til eksplisitte kvantifiserbare målsettinger som lå bak både innovasjonspolitikken og reorganiseringen. Jamfør den presenterte hypotesen, gjøres det også en antagelse om at det er forventninger fra omgivelsene om å gjøre som så mange andre land å etablere en egne politikk for innovasjon. Med omgivelser menes her institusjonelle omgivelser, altså den konteksten det norske politiske systemet befinner seg. Denne konteksten kan være både internasjonal og nasjonal. Den nasjonale konteksten vil si det øvrige norske samfunnet, både i betydningen sivilsamfunnet og andre institusjoner på tvers av sektorer og politisk grenser, mens den internasjonale konteksten utgjøres av det internasjonale samfunn bestående av eksempelvis andre nasjoners myndigheter og internasjonale institusjoner som EU og OECD. Hypotesen sier dermed at hensikten med de nevnte hendelser var å signalisere overfor omverdenen at norske myndigheter ser viktigheten av innovasjon og gjør noen grep rettet mot økt fokus på innovasjon i privat næringsliv. Ved å benytte symbolperspektivet kan regjeringens såkalte *plan for en helhetlig innovasjonspolitikk* (Nærings- og handelsdepartementet, 2003) betraktes som et svar på forventninger fra omgivelsene om å vise at også norske myndigheter ser innovasjon som en nødvendighet for økonomisk utvikling og som en forutsetning for å henge med i den internasjonale utviklingen med stadig økende globalisering. Det kan altså gjøres en antagelse om at lanseringen av den norske innovasjonspolitikken i stor grad dreier seg om å signalisere at norske myndigheter er klar over at innovasjon er noe som skal og bør få oppmerksomhet slik som det vises til at har blitt gjort i land både i og utenfor Europa (Nærings- og handelsdepartementet, 2003). Derav følger en ny hypotese:

H2: Opprettelsen av Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for norske myndigheters nyetablerte innovasjonspolitikk innrettet på å etablere et verktøy for oppnåelse av uttalte politiske mål knyttet til innovasjon i næringslivet.

Av den fremsatte H2 følger at Innovasjon Norge var et symbol på regjeringens implementering av den innovasjonspolitiske planen presentert få måneder før etableringen av det nye selskapet. Opprettelsen av Innovasjon Norge betraktes dermed som et viktig

symbol på det verktøyet som skal bidra til økt fokus på innovasjon fra myndighetenes side. Denne hypotesen inkluderer både systemperspektivet og verktøyperspektivet (Røvik, 1998) da opprettelsen av Innovasjon Norge betraktes som et symbol på et verktøy. Dette kan virke selvmotsigende, men ifølge Røvik (2007, s. 53) er det også slik at populære ideer både kan være redskaper som gir instrumentelle virkninger samtidig som de er sosialt konstruerte symboler med meningsskapende og legitimerende effekter. Med andre ord er det ikke nødvendigvis enten en instrumentell effektivitetsorientert eller en symbolsk hensikt bak reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Røvik sin pragmatiske tilnærming åpner derimot for at endringer kan ha både faktiske målbare effekter og mer symbolske virkninger knyttet til legitimitet i omgivelsene. Begge disse alternativene holdes dermed åpne når denne avhandlingens problemstillinger skal belyses, men på bakgrunn av observasjoner i forhold til endringene som ble gjort i selve utformingen av Innovasjon Norge fremmes en tredje hypotese:

H3: Etableringen av Innovasjon Norge førte ikke til noen reelle endringer utover selve organiseringen – innholdet i virkemiddelapparatet, det vil si deres disponible virkemidler og daglige arbeid, forble hovedsakelig som før reorganiseringen.

Hypotese nummer tre går ut på at virkemiddelapparatet i stor grad forble uendret etter sammenslåingen til Innovasjon Norge. Denne sammenslåingen innebar at det nye selskapet bestod av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) med deres kontorstruktur, virkemiddelportefølje og ansatte, Norges Eksportråd og deres utenlandskontorer, virkemidler og ansatte, samt Norges Turistråds virksomhet med fokus på markedsførings av Norge som turistdestinasjon og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) som utgjorde den minste av de fire aktørene. Jamfør H3 gjøres det altså en antagelse om at sammenslåingen i hovedsak bestod av nettopp en sammenslåing av disse fire organisasjonene og at deres virksomhet i all hovedsak forble uendret. Dette innebærer også en forutsetning om at SND som den største av disse i stor grad preger både organisering og virkemidler da for eksempel en relativt stor andel av de som var ansatt i Innovasjon Norge fra 1. januar 2004 hadde sin bakgrunn fra nettopp SND. SVO derimot var en liten organisasjon med få ansatte og antas dermed å ha preget den nye organisasjonen i mindre grad.

Denne tredje hypotesen er også koblet til denne symbolske verdien ved opprettelsen av Innovasjon Norge og dersom denne får støtte i empirien, vil det også bidra til å støtte både H1 og H2. Ved å belyse de tre presenterte hypoteser og enten bekrefte eller avkrefte disse, belyses også denne avhandlingens problemstillinger. Dersom empirien gir støtte til hypotesene, vil det bidra til å belyse studiens underproblemstilling da eksempelvis H3

i praksis sier at Innovasjon Norge kan betraktes som et symbol på innovasjonspolitikken uten store reelle endringer i den faktiske innsatsen for å stimulere til økt innovasjon i næringslivet. Får dette støtte i empirien, sier det også noe om hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i argumentasjonen for å reorganisere, samt hvilke følger begrepet fikk for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge jamfør de to presenterte hypotesene H1 og H2. Hvis hypotesene derimot kan avkreftes på bakgrunn av manglende empirisk støtte vil motsatt slutning kunne trekkes, og det vil også kunne sies noe om hvilke følger innovasjonsbegrepet faktisk har fått for utformingen av Innovasjon Norge.

Oppsummering teoretisk tilnærming til analysen

Det vil benyttes tre teoretiske tilnærminger for å belyse denne avhandlingens problemstillinger og hypoteser. Den kommende analysen har for det første et overordnet institusjonelt perspektiv hvor det legges til grunn at det finnes to veier til organisatorisk overlevelse, enten ved å utvise organisatorisk effektivitet eller ved å tilfredsstillende de forventningene som ligger i organisasjonens omgivelser (Meyer & Rowan, 1977, s. 35). Utgangspunktet for den teoretiske tilnærmingen er altså den institusjonelle teorien hvor symboler, verdier og normer vektlegges sammen med den sosiale konteksten aktørene befinner seg i. Det institusjonelle perspektivet er nærmest en forutsetning for dette forsøket på å avdekke hvilke forhold som ligger bak beslutningene om reorganisering og hva som var hensiktene bak disse, da de presenterte hypotesene innebærer antagelser om at dette kan være andre motiver enn rasjonelle effektivitetskriterier knyttet til oppnåelse av uttalte mål.

I tillegg til dette overordnede perspektivet, gjøres det også en antagelse om at innovasjonsbegrepet ble brukt i argumentasjonen for reorganiseringen og at selve begrepet var sentralt for de endringer som ble gjort jamfør de presenterte problemstillinger og hypotesene en til tre. For å belyse hvordan innovasjonsbegrepet ble benyttet i reorganiseringsprosessen, trekkes translasjonsteori (Røvik, 2007) inn som det andre teoretiske perspektivet og er den mest sentrale teorien i analysen. Denne går ut på å studere hva som skjer når en idé overføres fra en kontekst til en annen, hvordan ideer endres og tilpasses nye kontekster. Begrepet translasjon, eller oversettelse, benyttes for å forklare endringer som skjer med den opprinnelige ideen når denne tas ut av sin kontekst, for så å tilpasses den nye konteksten på samme måte som en oversettelse mellom språk vil kunne medføre ulikheter mellom den opprinnelige teksten og oversettelsen. I hvor stor grad det vil skje endringer avhenger både av de to kontekstene og det som skal oversettes. Denne teorien er i utgangspunktet ment å benyttes på studier av ideer som overføres fra en organisasjon til en annen, mens i denne avhandlingen vil den altså benyttes for å studere et begrep, innovasjon, og hvordan dette overføres mellom ulike kontekster. Denne teorien og oversettelsesbegrepet vil således i stor grad utgjøre det analytiske verktøyet som benyttes for å belyse problemstillinger og hypoteser.

Den tredje teoretiske tilnærmingen som trekkes inn er moteteori (Abrahamson, 1996). Denne går i grove trekk ut på at det kan observeres moter i organisasjoner og ulike organisasjonsløsninger er moderne til ulike tider. Omtrent som med eksempelvis klesmoter er det gitte moter som styrer hva som er den til enhver tid «riktige» måten å organisere en virksomhet på ut i fra hva de som kalles «fashion setters» (Abrahamson, 1996) definerer som riktig. Denne teorien trekkes inn i en viss grad da denne kan bidra til å forklare bakgrunnen for innovasjonsbegrepets popularitet på 1990- og 2000-tallet ved å betrakte innovasjon som en mote.

Kort oppsummert består denne avhandlingens analytiske verktøykasse av tre ulike tilnærminger: Institusjonell teori, moteteori og translasjonsteori. De tre teoretiske tilnærmingerne bidrar i ulik grad med egne perspektiver og begrepsapparat som til sammen skal bidra til å belyse problemstillinger og hypoteser. I tillegg trekkes naturligvis innovasjonsteori inn da innovasjonsbegrepet er en av studiens viktigste variabler og antas å kunne bidra til å forklare bakgrunnen for hele reorganiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Forskningsdesign og metode

For å besvare de presenterte forskningsspørsmålene er det nødvendig å se på prosessen frem mot beslutningen om å etablere Innovasjon Norge. Det vil si at det er nødvendig å finne frem til de ulike aktører som har vært involvert i disse prosessene for å se på deres argumentasjon, begrunnelser og hvordan de har agert underveis i de ulike prosessene. Endringene som har skjedd i virkemiddelapparatet siden begynnelsen av 2000-tallet er av stor betydning for en rekke aktører og interessenter. Disse er både enkeltpersoner og organisasjoner, og de er både offentlige og private. For å få en oversikt og for å analysere det som skjedde i forkant av beslutningene i forhold til hva som var de faktiske motiver for reformene som har blitt gjennomført, er et mulig utgangspunkt å ta tak i de mange skriftlige dokumenter som finnes. I tilknytning til etableringen i 2004 har den daværende regjering lagt frem både meldinger og proposisjoner til Stortinget hvor det redegjøres for endringer og konsekvenser, og hvor argumenter for de ulike grepene presenteres. Det foreligger også høringsuttalelser fra ulike interessenter i forbindelse med disse forslagene til endringer, og ulike dokumenter i tilknytning til behandling av proposisjoner. Også lovforslag med tilhørende høringsuttalelser foreligger som mulige kilder til en studie av prosessene frem mot de nevnte beslutninger (Lov om Innovasjon Norge, 2003; Ot.prp. nr. 10 (2008-2009); Ot.prp. nr. 14 (2003-2004)). I tillegg finnes effektstudier som ser på hva som er resultatet av de organisatoriske grepene som har blitt gjort siden 2004 (Aanstad, Scordato, & Spilling, 2008; Econ Pöyry, 2010; Remøe et al., 2004; Riksrevisjonen, 2008).

En annen skriftlig kilde som er relevant i forhold til de presenterte problemstillingene

som viser andre interessenters oppfatninger og meninger er de til enhver tid pågående debatter i media knyttet til endringene som ble varslet og gjennomført. Dette vil tilføre andre og mer kritiske synspunkter. En mulighet for å få innblikk i disse er å henvende seg til avisenes arkiver som blant annet kan vise hvem som var fremtredende i de ulike diskusjoner og hvilke argumenter som ble brukt.

Det legges med andre ord opp til dokumentstudier for å finne ut mest mulig om beslutningsprosessene og veien mot endringene i virkemiddelapparatet. Dokumentstudier kan

hevdes å være undervurdert i samfunnsvitenskapene (J. Scott, 2006) og kanskje særlig i disse tider hvor svært store mengder data lagres elektronisk, er tilgangen til informasjon enorm. Det er derfor ikke vanskeligheter med å innhente primærdata som ligger til grunn for det metodiske valget, men heller et ønske om å få informasjon om hva de ulike aktørene faktisk har sagt eller gjort underveis i prosessen. Derfor legges det her opp til en studie av den informasjon som allerede finnes tilgjengelig omkring de nevnte prosesser og relevante dokumenter vil trekkes inn i analysen for å belyse problemstillinger og hypoteser. I den forbindelse er det for øvrig viktig å være oppmerksom på at det er nødvendig å vurdere kildenes pålitelighet, og et sentralt aspekt vil være å analysere både avsender og hvilke mottakere kildene er ment for (Jacobsen, 2005). En mulig feilkilde ved dokumentstudier er for eksempel bruk av offentlige kilder som gjerne har en intensjon om å skape et spesielt inntrykk av en situasjon eller ønsker å påvirke mottakeren av informasjonen i en bestemt retning. Dette gjelder for øvrig både for dokumentene utformet av myndighetene, men også for det som finnes av materiale fra avisdebatter og lignende, som alle har en intensjon om å fronte sine meninger og synspunkter.

I tillegg til dokumentanalyse har det også blitt gjennomført såkalte eliteintervjuer (Christensen, 1994; Kvale & Brinkmann, 2009) med fremtredende personer som antas å være i besittelse av førstehåndsinformasjon særlig relevant for studien. Disse informantene er valgt basert på sine sentrale roller i reorganiseringsprosessen. Representanter fra det som nå er Innovasjon Norges distriktskontorer er også intervjuet for å kunne se på hvilke effekter innovasjonsbegrepet har hatt for virkemiddelapparatet i betydningen hvordan innovasjon har blitt implementert i distriktskontorenes virkemiddelportefølje og virksomhet. Informantene kan på denne måten tilføre studien informasjon som ikke finnes i de tilgjengelige dokumenter. Disse informantene er hentet fra ulike deler av forvaltningen og på forskjellige nivåer, fra Nærings- og handelsdepartementet til nåværende Innovasjon Norges distriktskontorer.

Avhandlingens disposisjon

Avhandlingens videre disposisjon er som følger: I kapittel 2 følger en presentasjon av virkemiddelapparatets historiske utvikling slik denne ser ut frem til etableringen av Inn-

ovasjon Norge ved inngangen av 2004. Virkemiddelapparatet har en lang historie og reorganiseringen som er studieobjekt i denne avhandlingen er den siste av en rekke sammenslåinger av organisasjoner som kan spores over 150 år tilbake i tid. Det er derfor naturlig å inkludere denne historien som en del av bakteppet for denne avhandlingens problemstilling. Kapittel 3 gir deretter en fremstilling av reorganiseringsprosessen og utviklingen av innovasjonspolitik som selvstendig politikkområde. Deretter følger kapittel 4 med en gjennomgang av innovasjonsbegrepet og innovasjonsteori, før avhandlingens teoretiske tilnærming presenteres nærmere i kapittel 5. Det gjøres deretter rede for avhandlingens metodiske tilnærming i kapittel 6, før avhandlingens empiriske del innledes i kapittel 7 med en presentasjon og analyse av argumenter som ble brukt for reorganiseringen og hvordan innovasjonsbegrepet brukes av aktører på ulike nivåer i forvaltningen og i virkemiddelapparatet, før oversettelsen av innovasjonsbegrepet presenteres i kapittel 8. Avhandlingen avsluttes med kapittel 9 hvor analysens mest sentrale funn oppsummeres og fremheves.

Kapittel 2: Virkemiddelapparatet i et historisk perspektiv

Etableringen av Innovasjon Norge ved inngangen av 2004 er hittil siste fase i en lang rekke av sammenslåinger og redusering av aktører som inngår i det næringsrettede virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling. Da Innovasjon Norge ble opprettet som et resultat av en sammenslåing av fire ulike organisasjoner, argumenterte myndighetene med at målet var å skape et enhetlig virkemiddelapparat (St.prp. nr. 51 (2002-2003)) hvor en enkelt aktør skulle ha ansvaret for flertallet av de offentlige virkemidlene for innovasjon og næringsutvikling. I perioden 1992 til 2007 ble den delen av virkemiddelapparatet som i dag utgjør Innovasjon Norge redusert fra 11 til én enkelt aktør (DIFI, 2008). I dette kapitlet gis en oversikt over den historiske utviklingen av virkemiddelapparatet og de tidligere selvstendige organisasjonene som i dag utgjør Innovasjon Norge.

Innovasjon Norges forgjengere

Innovasjon Norge slik selskapet er i dag, er altså et resultat av sammenslåinger av fire tidligere organisasjoner som alle var en del av det offentlige virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling med ulike målgrupper, virkemidler og organisasjonsformer. Ved å følge disse fire organisasjonene og deres utvikling bakover i tid, kommer det frem at dagens Innovasjon Norge består av en lang rekke forhenværende virksomheter av varierende størrelse, med forskjellig tilknytningsform til staten og tilhørende ulike departementer. Det er også stor variasjon med hensyn til formål og målgrupper.

Utgangspunktet for denne historiske gjennomgangen er de fire organisasjonene som i 2004 ble slått sammen og dermed utgjør grunnlaget for Innovasjon Norge. En av aktørene, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, har spilt en mer avgjørende rolle i utformingen av den nåværende organisasjonen og vil derfor vektlegges i større grad enn de øvrige.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) hadde nokså mange likheter med Innovasjon Norge både med hensyn til organisering, virkemidler og formål. SND var, som Innovasjon Norge, et særlovsselskap som ble etablert i 1993 med formål om å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og landet for øvrig. Dette skulle gjøres gjennom å stimulere til utvikling og modernisering i hele landet, samt ved å fremme ekstra tiltak som ville gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlig sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsliv (Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, 1992). Mye av fundamentet for Innovasjon

Norge ligger i SND, noe som også erkjennes i regjeringens proposisjon til Stortinget vedrørende opprettelsen av Innovasjon Norge (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004)). SND var eid av Nærings- og handelsdepartementet, men mottok bevilgninger også fra Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. Innovasjon Norges kontorstruktur med et hovedkontor i Oslo og distriktskontorer på det regionale nivået fulgte også fra SND.

SND ble i 1993 opprettet ved en fusjon av Distriktenes utbyggingsfond, Den Norske Industribank A/S, Industrifondet og Småbedriftsfondet, senere ble også Statens lånekasse for aviser, Statens fiskarbank og Statens landbruksbank innlemmet. I en stortingsmelding om SND trekkes det frem at næringslivet på dette tidspunktet kunne henvende seg til SND og få informasjon om de fleste statlige virkemidler for næringsutvikling (St.meld. nr. 36 (2000-2001)) og at utviklingen dermed hadde gått i retning av en felles inngangsport til virkemiddelapparatet. I etterkrigstiden hadde disse institusjonene hovedsakelig vært opptatt av å utvide produksjonskapasiteten i landet ved en utvidelse av infrastrukturen, blant annet ved investeringer i bygninger og maskinelt utstyr, men utover på 1980-tallet ble fokuset endret. Den teknologiske utviklingen, og da i særlig grad informasjonsteknologi, medførte et skift i retning av økt vektlegging av forskning og utvikling. De industripolitiske institusjonene førte an i denne utviklingen, men Distriktenes utbyggingsfond hadde også et engasjement innenfor den teknologisk utviklingen. Tiden etter etableringen av SND var preget av at stadig flere målsettinger og oppgaver skulle adresseres i nærings- og distriktspolitikken, og mot årtusenskiftet var fokus i stor grad rettet mot innovasjon og omstilling i små og mellomstore bedrifter og samspill mellom ulike miljøer for å bidra til synergieffekter som kunne omsettes i lønnsomme prosjekter og bedrifter. Dette er for øvrig også noe vi kan kjenne igjen i dagens Innovasjon Norge hvor nettverk og kompetanseutveksling står sentralt.

Går vi et ledd videre bakover, finner vi at også Distriktenes utbyggingsfond, Den Norske Industribank A/S og Industrifondet var resultat av fusjoneringsprosesser av ulike institusjoner. Distriktenes utbyggingsfond ble opprettet gjennom en sammenslåing av Utbyggingsfondet for Nord-Norge og Arbeidsløsetrygdas utbyggingsfond, mens Industrifondet var et resultat av fusjonen mellom Industrifondet, Utviklingsfondet og Omstillingsfondet. Den Norske Industribank A/S var en sammenslutning av Låneinstituttet for strukturrasjonaliseringer og den tidligere Industribanken, som igjen bestod av Kobberfondet, Hotellfondet og Håndverks- og småindustrifondet.

Statens veiledningskontor for oppfinnere

Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) var et ordinært forvaltningsorgan under Nærings- og handelsdepartementet som hadde til formål å stimulere og medvirke til industriell nyskaping i Norge ved å yte veiledning i alle faser, fra idé til kom-

mersialisering og vekst. SVOs målgruppe var frittstående oppfinnere og små bedrifter. Bakgrunnen for å la SVO gå inn i det nye Innovasjon Norge var at institusjonens formål, arbeidsmåte og målgrupper var i samsvar med det innovasjonsperspektivet som ble lagt til grunn for det nye selskapet, noe som gjenspeiles i Innovasjon Norges fokus på entreprenørskap og tjenestetilbud i forbindelse med utvikling og kommersialisering av produkter (St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Innovasjon Norge har for eksempel i dag små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og –potensial og entreprenører som to av sine prioriterte målgrupper.

Norges Eksportråd

Norges Eksportråd representerer internasjonaliseringsfokuset i Innovasjon Norge da Eksportrådet tidligere var det nasjonale, faglige serviceorganet for alle eksportører av norske varer og tjenester (St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Stiftelsens tjenester bestod i å formidle informasjon og kunnskap om internasjonale markedsmuligheter og konkurranseforhold, den bidro med behovstilpasset tilrettelegging og gjennomføring av internasjonale markedsaktiviteter, samt profilering av norsk næringsliv som en attraktiv leverandør og samarbeidspartner. Også Eksportrådet hadde særlig fokus på små og mellomstore bedrifter. Eksportrådet ble opprettet i 1945 under Utenriksdepartementet, men ble i 1997 overført til Nærings- og handelsdepartementet, noe som viser at fokus i større grad ble rettet mot næringslivet og samarbeidet mellom næringslivet og staten.

Norges Turistråd

Norges Turistråd (Nortra frem til 1999) er den siste institusjonen som inngikk i dannelsen av Innovasjon Norge. Formålet med Norges Turistråd var å fremme norsk reiseliv og å øke næringens konkurransevne og lønnsomhet gjennom å profilere og markedsføre Norge som reisemål, stimulere til samarbeid om markedsføring og å bistå norske aktører med informasjon om markedsutvikling og internasjonale utviklingstrender (St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Dette samsvarer i stor grad med reiselivsavdelingen i dagens Innovasjon Norge. Norges Turistråd hadde selskapsformen stiftelse og lå under Nærings- og handelsdepartementet.

Innovasjon Norge

Innovasjon Norge ble altså opprettet 1. januar 2004 som en sammenslåing av de forhenværende organisasjonene SND, SVO, Norges Eksportråd og Norges Turistråd. Formelt dreide det seg ikke om en fusjon da de fire tidligere organisasjonene ble lagt ned og et nytt selskap etablert, men det var altså i realiteten en sammenslåing av disse jamfør St.prp. nr. 51 (2002-2003). Innovasjon Norge ble opprettet som et særlovsselskap og hadde til formål

å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet,

og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering (Lov om Innovasjon Norge, 2003§1).

Da selskapet ble opprettet var Nærings- og handelsdepartementet eneste eier, men Innovasjon Norge mottok bevilgninger og oppdragsbrev fra fem ulike departementer. Innovasjon Norges kontorstruktur overtok de fysiske kontorene til SND i Norge og Eksportrådets struktur ved norske ambassader i utlandet. Også flertallet av Innovasjon Norges ansatte var tidligere ansatt i en av de fire forhenværende organisasjonene. Tabell 2.1 viser de ulike organisasjonene som danner det historiske grunnlaget for Innovasjon Norge:

Tabell 2.1: Utviklingen i virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling

Etablert	Avviklet	Opprinnelig organisasjon	Ny institusjon
2004		Innovasjon Norge	
1993	2004	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)	Innovasjon Norge
1984	2004	Norges Turistråd	Innovasjon Norge
1979	1993	Industrifondet	SND
1977	1993	Industribanken	SND
1973	1979	Industrifondet	Industrifondet
1972	1996	Statens lånekasse for avsier	SND
1969	1977	Strukturfinans	Industribanken
1969	2004	Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO)	Innovasjon Norge
1965	1979	Utviklingsfondet	Industrifondet
1965	2000	Statens landbruksbank	SND
1963	1979	Omstillingsfondet	Industrifondet
1962	1967	Håndverks- og småindustrifondet	Industribanken
1961	1993	Distriktenes utbyggingsfond (DU)	SND
1956	1961	Arbeidsløsetrygdas utbyggingsfond	DU
1952	1961	Utbyggingsfondet for Nord-Norge	DU
1945	2004	Norges Eksportråd	Innovasjon Norge
1936	1965	Driftskredittkassen for jordbruket	Landbruksbanken
1936	1977	Industribanken	Industribanken
1935	1973	Fondet for nye industrielle tiltak	Industrifondet
1919	1997	Statens fiskarbank	SND
1915	1965	Noregs småbruks- og bustadbank	Landbruksbanken
1914	1962	Håndverksfondet	Håndverks- og småindustri-fondet
1852	1965	Norges hypotekbank	Landbruksbanken

Virkemiddelapparatet i en større kontekst

Ser vi på de forhenværende institusjonene som nå utgjør Innovasjon Norge, har disse røtter helt tilbake til midten av 1800-tallet. Norges hypotekbank, som senere ble en del av Statens landbruksbank og deretter SND, ble for eksempel etablert så tidlig som i 1852. Det ble også i begynnelsen av forrige århundre etablert flere ulike låne- og kredittinstitusjoner. Disse var i stor grad segmentert etter næring, og det dreide seg hovedsakelig om primærnæringene landbruk og fiske, samt industrisektoren. Først på 1960-tallet begynte de mer næringsnøytrale institusjonene å vokse frem. Disse var i første rekke innrettet mot omstilling og utvikling i næringslivet generelt. Eksempler på slike institusjoner som ble etablert på 1960-tallet, er Distriktenes utbyggingsfond, Statens veiledningskontor for oppfinnere og Småbedriftsfondet. Med hensyn til organisering har utviklingen med andre ord gått fra et differensiert virkemiddelapparat med institusjoner tilpasset ulike sektorer, til en sektorovergrepene institusjon med en kompleks sammensetting av kompetanse og tjenesteportefølje. Dette innebærer i tillegg at de institusjonene som tidligere hørte inn under ulike politikkområder og departementer, nå på et overordnet plan er en del av den samlede næringspolitikken og den relativt nye innovasjonspolitikken. Men til tross for dette har de fleste departementer opprettholdt sin styring gjennom sine bevilgninger og oppdragsbrev, og dermed følges også den respektive sektorpolitikken opp gjennom Innovasjon Norge.

Intuitivt ser det ut som at utviklingen av virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling har fulgt forvaltningens generelle utvikling, som har gått i retning av mer fristilte organisasjonsformer og mer autonomi for den enkelte organisasjon. Noe som er verdt å merke seg, er hvordan denne trenden har vært til stede i forvaltningen helt fra årene etter andre verdenskrig, men at hensikten med de organisatoriske grepene har blitt endret. Fra å være et grep forbundet med vekst og ekspansjon både i offentlig sektor og næringslivet, ble det samme grepet senere benyttet for nedbygging av offentlig sektor og kostnadsreduksjon (Grønlie, 1999).

Hvis vi starter med perioden etter 1945, ser vi at dette var en periode med fokus på ekspansjon og oppbygging med industrien i sentrum. Men til tross for en offensiv næringspolitikk og utbygging av næringslivet, fantes det i denne perioden knapt noe offentlig organ for næringsutvikling (Grønlie, 1999). Av de organisasjonene som har dannet grunnlaget for dagens Innovasjon Norge, er den største andelen av disse etablert etter 1960. Før dette bestod virkemiddelapparatet hovedsakelig av ulike sektoriserede kredittinstitusjoner, tilhørende sektordefinerte departementer som Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. Med hensyn til organisasjonsform dreier det seg i hovedsak om ordinære forvaltningsorganer og fond. Det som ble vektlagt i denne perioden var altså å bidra til å finansiere oppbyggingen av næringslivet og det som fantes av offentlig virkemiddelapparat var relativt oversiktlig både med hensyn til departementstilhørighet

og styring, men også tjenesteportefølje. Dette er i tråd med det som beskrives som entreprenørstaten (Grønlie, 2000), hvor statens rolle som tilrettelegger og regulator skulle bidra til nyskaping og utvikling av næringslivet. Et godt eksempel på statlig entreprenørskap er for øvrig hvordan staten tok styringen og bygde opp den norske oljesektoren på 1970-tallet (Austvik, 2007).

Utover 1960-tallet begynte den industrielle veksten å vise tegn til å avta. Industrien beholdt sin plass som den største og viktigste sektoren i Norge, men det ble nødvendig å gjøre visse endringer for å møte nye krav til utvikling, også i virkemiddelapparatet. Det ble i dette tiåret opprettet flere sentrale organer som hadde til hensikt å yte andre tjenester i tillegg til de tradisjonelle finansierings- og støtteordningene. Distriktenes utbyggingsfond, en fusjon mellom Utbyggingsfondet for Nord-Norge og Arbeidsløsetrygdas utviklingsfond, og Statens veiledningskontor for oppfinnere, vektla begge i større grad enn tidligere viktigheten av veiledning og tilrettelegging i tillegg til økonomisk støtte. Disse institusjonene kunne tilby ulike tjenester i de ulike fasene i utviklingen av en ny virksomhet eller et nytt produkt. Forskning og utvikling ble i større grad satt i fokus og innovasjon ble viktigere i forhold til den tidligere vektleggingen av industriell vekst og utbygging av næringslivet. Statens landbruksbank derimot, en sammenslutning av tre tidligere kredittinstitusjoner rettet mot landbruket, beholdt sine forgjengeres fokus på finansiering. Med hensyn til organisering ser vi at det er nokså stor grad av fristilling. Etterkrigstiden representerte også starten på særlovsselskapene (Grønlie, 2000), en selskapsform som etter hvert kom til å prege virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling. Av de organisasjonene som ble opprettet i den nevnte perioden, ble Statens landbruksbank opprettet ved egen lov, mens Statens fiskarbank ble endret til særlovsselskap i 1972. Ellers fantes det både stiftelser, forvaltningsbedrifter og ordinære forvaltningsorganer blant virkemiddelorganene.

Det var først på begynnelsen av 1970-tallet at den industrielle veksten begynte å avta for alvor og det ble fokusert på andre næringer enn industri. At veksten i industrien begynte å avta kommer også til uttrykk ved at flere av institusjonene som konsentrerte seg om å yte tjenester til denne sektoren, ble slått sammen. Virkemiddelapparatet ble på denne tiden beskrevet som uoversiktlig med en rekke aktører tilhørende ulike departementer og med ulikt fokus for sin virksomhet (Debes, 1978), til tross for at den delen av virkemiddelapparatet som var rettet mot industrien ble redusert fra seks til kun to aktører fra 1970 til 1980. Også her bar virkemiddelapparatet preg av fristilte aktører. Den Norske Industribank var for eksempel organisert som aksjeselskap med 51 prosent eierandel til staten, mens resterende 49 prosent var fordelt på ulike private eiere. Fristillingen begynte her å få mer og mer preg av nedbygging og effektivisering av offentlig sektor (Grønlie, 2000) med stadig flere sammenslåinger av organisasjoner hvis virkemidler og aktivitet ble videreført i nyopprettede organer. Sammenslåingen av organisasjonene medførte

effektivisering av administrasjonen og forenkling for brukerne. Med andre ord er det sammenfall mellom den nedbyggingen av offentlig sektor som ble presentert som en generell utviklingstendens i forvaltningen fra slutten av 1970-tallet og reorganiseringen av virkemiddelapparatet som ble gjort på begynnelsen av 2000-tallet og som er i fokus i denne avhandlingen.

Vi kan dermed si at pilen pekte i retning av et mer enhetlig virkemiddelapparat for næringsutvikling og nyskaping, noe som er i tråd med den generelle utviklingen i Norge etter 1945 (Grønlie, 2000). Staten spilte en vesentlig rolle i næringspolitikken i perioden frem til andre halvdel av 1970-tallet og den offentlige sektoren økte både med hensyn til sysselsetting, tjenestetilbud og utgifter. Det ble i etterkrigstiden også opprettet en rekke frittstående direktorater med den hensikt å avlaste departementene og lette statsrådenes arbeidsoppgaver (Christensen et al., 2007). Tanken bak dette var at sentraladministrasjonen skulle konsentrere seg om politikktutforming og styring på armlengdes avstand (Veggeland, 2007), noe som innebærer en desentralisering av offentlig tjenesteyting og utvikling. Ved å flytte oppgaver bort fra den politiske ledelse, skulle denne kunne oppnå større effektivitet og kontroll (Lind, 1999). Den offentlige sektors vekst i tiårene etter andre verdenskrig, forutsatte nærmest en slik strategi hvor fristilling og integrasjon utgjorde sentrale elementer. Det skulle bygges et statlig forvaltningsapparat der de underliggende organene hadde relativt høy grad av selvstendighet, autonomi og ansvar, samtidig som staten hadde den overordnede styringen og ansvaret (Flo, 1999).

Mens den omtalte perioden kan betegnes som Keynes-inspirert med hensyn til økonomisk utvikling og sterk vekst i offentlig sektor, beskriver Grønlie (2000) perioden etter 1980 som en periode med vesentlige skiftninger i styrings- og forvaltningspolitikken hvor en ny form for fristilling gjorde seg gjeldende. Mens fristillingen før 1980 i hovedsak dreide seg om å gjøre den statlige ekspansjonen mulig ved å desentralisere oppgaver fra departementene til ulike fristilte organer, ble fristilling etter hvert forbundet med nedbygging og effektivisering av staten og en måte å tilpasse statlig aktivitet til markedets og konkurransens logikk for å oppnå størst mulig verdiskaping (Grønlie, 2000).

Mens 1980-tallet ble et rolig tiår for virkemiddelapparatet hvor den eneste endringen var opprettelsen av Norges Turistråd, begynte 1990-årene med en stor reorganisering. Industrifondet, Småbedriftsfondet, Industribanken og Distriktenes utbyggingsfond fusjonerte, og Statens nærings- og utviklingsfond ble opprettet ved lov i januar 1993. Senere ble også Statens landbruksbank og Statens fiskarbank innlemmet i SND. Bakgrunnen for denne sammenslåingen var at dette skulle gi en bedre samordning, en mer effektiv utnyttelse av ressursene, økt oversikt og bedre brukervennlighet (Arbo, 2000; Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, 1992). Det skulle skapes en mer oversiktlig struktur og et mer brukervennlig organ.

Historien gjentok seg drøyt ti år senere da SND, Norges Eksportråd, SVO og Norges Turistråd ble omgjort til det nåværende Innovasjon Norge, også dette et særlovsselskap. Begrunnelsen for sammenslåingen av de fire organisasjonene hadde også mange felles-trekk med opprettelsen av SND; en mer oversiktlig og effektiv organisering skulle bidra til økt brukervennlighet, samtidig som den nye organiseringen ble ansett som et svar på nye krav til innovasjon og internasjonalisering (Lov om Innovasjon Norge, 2003; St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Innovasjon Norge ble i vesentlig grad bygget på den strukturen som allerede fantes i SND. Det ser altså ut til at det som har skjedd, i alle fall i de siste to leddene av virkemiddelapparatets historie, er en sammenslåing av organisasjoner og virkemidler hvor Distriktenes utbyggingsfond og senere SND har vært sentrale for hvordan det nye organet for innovasjon og næringsutvikling har blitt seende ut, både når det gjelder organisering og virksomhet.

Mens virkemiddelapparatet tidligere bestod av organisasjoner i begge ender av fristillingsspekteret, har utviklingen formelt sett gått mot økt grad av autonomi for organisasjonene og mindre direkte politisk kontroll for til slutt å ende opp med ett enkelt særlovsselskap, med den frihet dette medfører. Ansvar for virksomheten i virkemiddelapparatet, eller virkemiddelorganet, tilfaller nå i all hovedsak Innovasjon Norges hovedkontor og distriktskontorer. Den politiske ledelsen utøves gjennom foretaksmøtet som utgjøres av Nærings- og handelsministeren, og gjennom tilsagnsbrev og budsjettproposisjoner fra de ulike departementene (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004)). Utover dette er det selskapets eget styre som er øverste ansvarlige organ for selskapet. Men som nevnt tidligere utøves det til tross for dette stor grad av detaljstyring fra departementene slik at Innovasjon Norges handlingsrom, i praksis er meget begrenset.

Denne utviklingen i retning av effektivisering og markedstilpasning i offentlig sektor kjenner vi igjen i den internasjonale bølgen med New public management (NPM) (Hood, 1991). Statlige oppgaver konkurransetsettes, stadig flere tjenester desentraliseres, offentlige virksomheter fristilles, privatiseres eller delprivatiseres med den hensikt å bedre servicen overfor borgerne (Lind, 1999). Det ble fokusert på at offentlig sektor skulle effektiviseres og forenkles. Regelstyringen skulle tones ned, mens resultater og måloppnåelse fikk økt betydning også i offentlig sektor. I denne perioden var det et sammenfall mellom ytre forvaltningspolitiske doktriner og indre reformkrav ved at det også fra statlige etater og virksomheter oppstod et massivt krav om lokal autonomi, økt fristilling og fleksibilitet (Christensen & Læg Reid, 1998).

De seneste tiårene har endringer i offentlig sektor bidratt til et gradvis skift fra en integrert til en fragmentert stat (Christensen & Læg Reid, 2004), noe som også har medført endringer i hvilke oppgaver som tilfaller sentraladministrasjonen og hva som tilhører fristilte serviceinstitusjoners ansvarsområde. Dette medfører en uklarhet i balansegangen mellom politisk kontroll og autonomi for de fristilte institusjonene. Departemen-

tene legger føringer for hvordan servicetilbudet overfor befolkningen skal være, hvilke økonomiske rammebetingelser som gjelder og hvilke målsettinger som skal oppnås, mens det er opp til de fristilte institusjonene å gjøre dette på en effektiv og tilfredsstillende måte i henhold til sine oppdragsgivere. Vi kan således snakke om deregulering og påfølgende reregulering (Majone, 1994; Veggeland, 2010).

Et helhetlig virkemiddelapparat?

Etter regjeringsskiftet i 2005 ble det uttrykt en viss skepsis mot New public management og det har gjennom ulike tiltak blitt gjort forsøk på modifisering av NPM gjennom blant annet svekking av konkurranselovgivningen og forsøk på økt styring av statlige selskaper (Christensen et al., 2007). Forvaltningen er i dag i økende grad kjennetegnet av det som kalles Post-NPM eller annen generasjons reformer, noe blant annet NAV-reformen er et resultat av. Disse reformene er en reaksjon på NPM og har til hensikt å øke den sentrale politiske styringen og styrke koordineringen mellom sektorer. Christopher Pollitt (2003) sier at slike reformer kan ses som en reaksjon på det som på engelsk kalles *hollowing out the state* (Rhodes, 1997) og som innebærer at staten «hules ut» ved at stadig flere oppgaver overføres til andre aktører enn de offentlige eller til andre nivåer i forvaltningen.

Dagens organisering med alle virkemidler samlet i ett organ, kan også ses som et ledd i den helhetlige innovasjonspolitikken og vektleggingen av innovasjon i næringsutvikling. Innovasjonspolitikkenes tverrfaglige og grenseoverskridende natur medfører utfordringer for de som skal styre og ha et overordnet ansvar for utforming og implementering av politikken. Mens Nærings- og handelsdepartementet har det overordnede ansvaret for innovasjonspolitikken (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, 2005), er det en rekke andre departementer og aktører som også er med på både utforming og implementeringen av politikken. Dette gjenspeiles også i den såkalte helhetlige innovasjonspolitikken (Nærings- og handelsdepartementet, 2003) som i sin tid ble signert av ministere fra fem forskjellige departementer. Opprettelsen av Innovasjon Norge kan ses som en del av innovasjonspolitikken og selskapet skal bidra til å styrke koordineringen mellom sektorer og politikkområder da Innovasjon Norge kan sies å befinne seg i grensesnittet mellom flere politiske områder og departementer.

Det vil gå utover denne avhandlingens overordnede problemstillinger å gå inn på hvilke konsekvenser eller effekter organiseringen og eierstruktur har for virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling, men det kan henvises til NIFU STEP som blant annet har publisert to rapporter hvor Innovasjon Norge evalueres hovedsakelig i forhold til oppnådde resultater og som aktør i innovasjonspolitikken (Aanstad et al., 2008; Spilling & Aanstad, 2010a). I begge rapportene trekkes det frem problemer knyttet til selve organiseringen av selskapet og vanskeligheter som oppstår på bakgrunn av den sammen-

satte gruppen oppdragsgivere og påfølgende mål som forventes oppnådd. Disse rapportene støtter altså de som hevdet at den valgte eier- og styringsstrukturen vil fragmentere og svekke den helhetlige næringspolitikken blant annet gjennom en fragmentert budsjettprosess med bevilgninger fra flere departementer og samtlige fylkeskommuner (Ot. prp. nr. 10 (2008-2009)).

Oppsummering

Innovasjon Norge er altså et resultat av ønsket om et mer enhetlig virkemiddelapparat for innovasjon og næringsutvikling. Det kan også nevnes at Norge faktisk har et enkelt og oversiktlig virkemiddelapparat sammenlignet med andre land, noe som er blitt påpekt av blant andre OECD (2008). Veien mot denne ene institusjonen har vært lang og består av en rekke sammenslåinger av ulike virksomheter, noe som også har medført endringer i fokus og målgrupper, eller vektlegging av politikkområder. Samtlige av de institusjoner som i 2004 ble slått sammen til Innovasjon Norge, hørte inn under Nærings- og handelsdepartementet og hadde til tross for ulike bransjeorienteringer mye av de samme målsettingene (utvikling og omstilling i næringslivet) og målgrupper (små og mellomstore bedrifter). Men politisk tilhørighet og ulike politiske interesser gjør det allikevel mer komplisert for mens SVO, Eksportrådet og Turistrådets virksomheter i stor grad falt inn under næringspolitikken, mottok SND bevilgninger fra fire forskjellige departementer: Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. For SND førte dette til at de skulle oppnå sine målsettinger i forhold til flere oppdragsgivere og tilhørende politiske områder.

Ser vi på dagens Innovasjon Norge avspeiles denne historiske utviklingen også i deres bevilgninger som kommer fra fem ulike departementer (Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet) samt fra fylkesmenn og fylkeskommuner (Ot.prp. nr. 10 (2008-2009)). Innovasjon Norge mottar årlig om lag 40 oppdragsbrev som ved siden av regelverket gir føringer for hvordan tildelte midler skal anvendes. Med andre ord er det mange hensyn som skal tas og ulike områder hvor det forventes å kunne se resultater av disse bevilgningene. Nærings- og handelsdepartementet forventer eksempelvis å se resultater i tråd med næringspolitiske målsettinger, mens Landbruks- og matdepartementet forventer landbrukspolitiske resultater og fylkeskommunene ønsker at midlene skal benyttes med hensyn til den enkelte fylkeskommunes forutsetninger og behov. Ett av målene med opprettelsen av Innovasjon Norge (Ot. prp. nr. 10 (2008-2009); Ot.prp. nr. 14 (2003-2004); St.meld. nr. 12 (2006-2007)) var å skape et helhetlig virkemiddelapparat for innovasjon og næringsutvikling, men når resultatet er en institusjon med så mange og ulike oppdragsgivere og krav til resul-

tater, kan det settes spørsmålstegn ved i hvor stor grad dette faktisk kan betegnes som helhetlig.

Utviklingen av det norske virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling har fulgt den generelle utviklingen i forvaltningen slik det fremkommer av den ovenstående historiske gjennomgangen. I både sentraladministrasjonen og virkemiddelapparatet finner vi flere kjennetegn på generelle internasjonale organisasjonstrender (Røvik, 2007). Virkemiddelapparatet har gjennom historien fulgt de dominerende trendene i offentlig sektor. Utviklingen har fulgt en pendellignende bevegelse og gått fra å være fragmentert og sektorisert, via enhetlig i betydningen ett sektorovergripende selskap med en enkelt eier, til ny oppsplitting av eierskap og fragmentering igjen. Dette kan også beskrives som at utformingen av virkemiddelapparatet følger trenden mot New public management, for så å følge en ny trend, Post-NPM. I tillegg var innovasjonsbegrepet og innovasjonsteori sentralt i etableringen av Innovasjon Norge og det gjøres i denne studien noen antagelser om at dette var en del av en trend som var førende i reorganiseringen jamfør problemstillinger og hypoteser presentert i kapittel 1.

Kapittel 3: Utviklingen mot en innovasjonspolitikk

I studien av reformeringen av det offentlige virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling, er det naturlig å starte med en deskriptiv gjennomgang av prosessen som fører frem mot etableringen av Innovasjon Norge, samt en kort fremstilling av hvordan virkemiddelapparatet og innovasjonspolitikk blir behandlet i academia og av media. Denne gjennomgangen har til hensikt å danne et bakteppe for den kommende analysen av reorganiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Det er hensiktsmessig å fremskaffe en oversikt over de mest sentrale involverte aktører, både personer og institusjoner, samt selve hendelsesforløpet. Gjennomgangen har ikke til hensikt å undersøke ulike sammenhenger eller se etter tegn i prosessen som kan gi svar på avhandlingens problemstillinger, dette overlates til analysen. Det må imidlertid holdes klart i minnet at også de dokumenter som benyttes her har blitt utformet og forfattet av enkeltpersoner slik at helt objektivt vil det aldri bli da forfatterens eller institusjonen denne representerer alltid vil forsøke å fremme sine holdninger og hensikter med teksten (Jacobsen, 2005). Hendelsesforløpet presenteres her slik dette fremstår gjennom tilgjengelig skriftlig materiale som i hovedsak består av offentlige dokumenter tilgjengelig på regjeringens egen hjemmeside i form av stortingsmeldinger, offentlige utredninger og rapporter, i tillegg til et lite utvalg forskningsrapporter. Det trekkes også inn enkelte medieoppslag knyttet til prosessen. Fellesnevneren for samtlige dokumenter er at disse er tilgjengelige for offentligheten.

Proessen bak og etableringen av Innovasjon Norge

Denne gjennomgangen kunne startet med et tilbakeblikk på en av organisasjonene som dannet utgangspunktet for Innovasjon Norge slik vi kjenner det i dag, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). SND var en av de fire institusjonene som fra starten av 2004 ble slått sammen og nå utgjør Innovasjon Norge. Når det sies at gjennomgangen kunne startet med et tilbakeblikk på denne organisasjonen, er det på bakgrunn av SNDs historie og hvordan denne aktøren ble etablert gjennom en sammenslåing av de offentlige institusjonene Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet, Industribanken og Småbedriftsfondet. Senere ble også Statens fiskarbank, Statens landbruksbank og Statens lånekasse for aviser innlemmet i SND. Etableringen og utviklingen av SND har mange fellestrekk med etableringen av Innovasjon Norge 11 år senere, både med hensyn til organisering og argumentasjon for sammenslåingen (Aaraas, 1993; Lied, 1998; Lines & Lien, 1997; Reve & Walderhaug, 1997). Men i motsetning til etableringen av dagens institusjon, finnes det en rekke arbeider som tar for seg etableringen av SND. Det henvises derfor til disse og går direkte over til å se på opptakten til neste omfattende endring av det næringsrettede virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling, opprettelsen av Innovasjon Norge.

Denne gjennomgangen starter derfor i 1996, tre år etter opprettelsen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, da Næringsdepartementet ga Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i oppdrag å evaluere SND. Hensikten med evalueringen var å belyse hvordan SND har klart å oppfylle de målene som var fastlagt for virksomheten. Evalueringen baserer seg på intervjudata, et skriftlig materiale og foreliggende statistikk, og er tilgjengelig i form av en rapport utgitt av SNF (Reve & Walderhaug, 1997).

Utvalget som har utført evalueringen har tatt for seg ulike deler av SNDs virksomhet, blant annet organiseringen av selskapet, de ulike virkemidlene som inngår i selskapets portefølje og deres samspill med andre institusjoner, alt i forhold til selskapets formål. Utvalget konkluderer som følger:

Utvalget som har evaluert SND, vil som en sammenfattende vurdering gi SND en god karakter. Sammenslåingen til en organisasjon har langt på vei innfridd de forventningene som ble stilt ved opprettelsen, gjennom forenkling til kundene og økt effektivitet i virkemiddelapparatet. (...) Evalueringen gir ikke grunnlag for å foreslå noen omfattende reformer eller reorganiseringer når det gjelder SND (Reve & Walderhaug, 1997, s. 200-201).

Det interessante med denne evalueringen er at det konkluderes med at den relativt nye organiseringen av virkemiddelapparatet er tilfredsstillende og at man i stor grad hadde oppnådd de fordeler man ønsket med reformen. Det sies også i rapporten at gevinstene ved samordningen har overskredet samordningskostnadene. Det var med andre ord grunnlag for å karakterisere reorganiseringen som en suksess og det ble ikke foreslått noen store endringer.

Den neste hendelsen som er av interesse i forbindelse med initieringen av reorganiseringen av det offentlige virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling kom ved overgangen til det nye årtusenet. Våren 1999 oppnevnte regjeringen Bondevik et utvalg som skulle vurdere omfang og innretning av eksisterende forsknings- og utviklingsstimulerende tiltak, og på bakgrunn av dette komme med forslag på tiltak som skulle stimulere til økt investering i forskning og utvikling i næringslivet.

I mars neste år overleverte det såkalte Hervik-utvalget sin utredning til Nærings- og handelsdepartementet. Hovedfokuset i utredningen lå naturlig nok på forskning og utvikling, og på FoU-drevet innovasjon (NOU 2000: 7). Virkemiddelapparatet ble også trukket inn og det ble gitt en del kommentarer og forslag i forhold til SND, men disse var rettet mot selskapets disponible og potensielle finansielle virkemidler og ikke organisering. Både Statens veiledningskontor for oppfinnere og Norges Eksportråd ble nevnt i gjennomgangen av tilgjengelige virkemidler uten at de har noen sentral plass i utredningen. Det som for øvrig er av interesse knyttet til opptakten til sammenslåingen er en observasjon av at det legges vekt på å skape såkalt «one stop shopping», noe som

innebærer at de ulike institusjonene samarbeider med sikte på å gi kunden eller brukeren av virkemiddelapparatet et best mulig samlet tilbud. Vi ser altså at tanken om å få til et samlet tilbud overfor kunden på dette tidspunktet eksisterer i virkemiddelapparatet og det trekkes frem at de tre største aktørene, SND, Norges forskningsråd og Norges Eksportråd, har inngått samarbeidsavtaler med dette som formål (NOU 2000: 7).

Forslagene Hervik-utvalget kom med kan oppsummert sies å dreie seg om innholdet i virkemidlene som skal bidra til økt FoU-aktivitet i næringslivet fremfor utforming av apparatet som forvalter disse virkemidlene. Det som nevnes i forbindelse med innretningen av virkemiddelapparatet er at virkemidlene må ses i sammenheng og at de ulike aktørene må samarbeide om å gi et best mulig tilbud.

Regjeringen Stoltenberg I sitt langtidsprogram for 2002 - 2005 (St.meld. nr. 30 (2000-2001)) viser ikke noen tydelige tegn til reorganisering av virkemiddelapparatet. SND nevnes en rekke ganger og innovasjonsbegrepet opptrer hyppig i meldingen, men det ligger ingen eksplisitte tegn på en reform i meldingen. Det som allikevel kan tolkes som et tegn på at noe vil skje, er den relativt store vektleggingen av effektivisering og forenkling av offentlig sektor som et viktig element i utviklingen av både offentlig og privat sektor i årene fremover.

I februar 2001 la regjeringen Stoltenberg frem en egen stortingsmelding som «omhandler det nærings- og distriktsrettede virkemiddelapparatet, med SNDs rolle som hovedfokus» (St.meld. nr. 36 (2000-2001), s. 2). Denne meldingen signaliserer økt vektlegging på nyskaping og vekst i norsk næringsliv og det legges opp til flere endringer for å effektivisere og fokusere ytterligere på innovasjon og internasjonalisering. Det erkjennes i meldingen at både næringslivet og samfunnet for øvrig står overfor betydelige endringer hvor det gjelder å være omstillingsdyktig for å takle utfordringene som venter. For næringslivets del vises det til at vi står overfor store utfordringer med hensyn til sterkt økende grad av internasjonalisering av næringslivet gjennom nedbygging av handelshindre og teknologisk utvikling. Vi må også forberede oss på at petroleumsvirksomheten på sikt vil avta. Det understrekes derfor i meldingen at det stilles sterke krav til omstillingsdyktighet i næringslivet og at det er en viktig politisk oppgave å legge til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering i den norske økonomien og det beskrives drivkrefter og trender som stiller nye krav til næringspolitikken og virkemiddelapparatet.

Selv om SND formelt lå under Nærings- og handelsdepartementet, viser denne meldingen tydelig at selskapet også hadde en sterk tilknytning til distriktspolitik. Regjeringen gir uttrykk for at det er både ønskelig og nødvendig å se flere politikkområder i sammenheng og at det i særlig grad gjelder næringspolitikk og distriktspolitikken. SND skulle i henhold til formuleringen i meldingen «videreutvikles som et kraftfullt nærings- og distriktspolitisk instrument i forhold til sine målsettinger» (St.meld. nr. 36 (2000-

2001), s. 3). Regjeringen mener det er på tide med en mer innovasjonsrettet nærings- og distriktspolitikk, og det trekkes blant annet også frem at det skal arbeides for å utvikle regionale innovasjonsmiljøer og økt regionalisering av offentlig virksomhet og at det derfor legges opp til å øke det regionale selvstyret også i SND.

Fokuset på innovasjon og omstilling understøttes av det teoretiske grunnlaget som legges til grunn for meldingen, innovasjonssystem og oppfatningen av at innovasjon og økonomisk utvikling ikke er noe som oppstår i et vakuum, men at det skjer som en følge av samarbeid mellom de ulike aktørene i innovasjonssystemet. Det gis også en bred definisjon av innovasjonsbegrepet som helt klart er hentet fra Schumpeter (1934). Både produkt- (inkludert tjenester), prosess-, markeds- og organisatorisk innovasjon faller inn under definisjonen og det legges vekt på at innovasjon innebærer en eller annen form for kommersialisering, altså noe nytt som skal introduseres i et marked.

Etter å ha gjort rede for både det politiske og teoretiske grunnlaget for SND og selskapets virksomhet, går man i meldingen videre med å redegjøre for den tidligere utviklingen i virkemiddelapparatet og opprettelsen av SND. Deretter gjennomgås SNDs resultater og måloppnåelse relativt nøye, før samme gjennomgang blir gjort av SNDs rolle og målsettinger. Kort fortalt vurderes det slik at SND har utført arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte og oppnådd gode resultater med sin innsats. Samarbeid med andre aktører trekkes frem som viktig for å kunne videreutvikle SNDs rolle som inngangsport for næringslivet, jmfør NOU 2000: 7 og begrepet «one stop shopping» (NOU 2000: 7, s. 102).

Når organiseringen av SND gjennomgås i et eget kapittel i St.meld. nr. 36 (2000-2001) fremheves det at SND ble opprettet med den hensikt å effektivisere og gi næringslivet enklere tilgang til virkemiddelapparatet. Det pekes også på at større institusjonelle endringer i virkemiddelapparatet er forbundet med store kostnader og at det må eksistere et betydelig potensial for bedring før slike prosesser iverksettes. SND har blitt tillagt mange nye oppgaver og virkemidler etter at selskapet ble etablert i 1993. Blant annet ble Statens fiskarbank og Statens landbruksbank innlemmet i selskapet i henholdsvis 1997 og 2000. Regjeringen tilkjenner at endringene delvis var forårsaket av trenden mot samordning i offentlig sektor, men også av at SND har vist seg å være en effektiv forvalter av offentlige virkemidler for næringsutvikling. Det sies videre at det er de roller SND har tilknyttet nærings- og distriktspolitikken og implementeringen av disse, som bør være førende for organisasjonsutformingen fremover slik at SND gjennom sine ulike roller bidrar til å nå de ulike målene for virksomheten. Med andre ord er det måloppnåelse og effektivitetshensyn som skal være styrende.

Det legges i meldingen om SND opp til en rekke endringer som i all hovedsak kan oppsummeres som endringer med hensikt å effektivisere driften av SND, hvor effektivitet måles ved hjelp av ulike økonomiske parametere. I tillegg fremmes det et større

fokus på innovasjon og internasjonalisering, da dette anses som sentrale faktorer for norsk økonomi i årene som kommer. Det legges dessuten opp til endringer i krav til styresammensetning med argumenter i distriktspolitiske hensyn og at lokal tilpasning vil øke effektivitet og treffsikkerhet i utforming og bruk av virkemidler. Men det er få eller ingen tegn på noen omfattende omorganisering av virkemiddelapparatet. Derimot understrekes det flere ganger at man må tenke seg nøye om og ha svært tunge argumenter for å gjennomføre en omorganisering av virkemiddelapparatet da dette medfører store kostnader. Det vektlegges også i flere anledninger at SND må utvikle samarbeidet med Norges Eksportråd og fylkeskommunene, men noen sammenslåing eller endringer i eierskap nevnes ikke. Meldingen kan dermed oppsummeres som at SND er tiltenkt en svært sentral rolle i det næringsrettede virkemiddelapparatet og det fremmes forslag om endringer for videreutvikling av selskapet og dets virksomhet særlig med hensyn til økt fokus på innovasjon og internasjonalisering, men det advares nokså sterkt mot å gjennomføre noen omfattende reformering av virkemiddelapparatet på daværende tidspunkt. Dette anses heller ikke å være verken nødvendig eller ønskelig ut fra regjeringens vurdering av SNDs virksomhet som tilfredsstillende. Regjeringens forslag ble vedtatt i Stortinget uten noen stor debatt.

14. januar 2002 ble det besluttet i å gjennomgå de offentlig finansierte virkemidlene rettet mot næringslivet, «med sikte på å gjøre apparatet mer effektivt for å fremme verdiskaping i Norge» (Nærings- og handelsdepartementet, 2002, s. 3). Gjennomgangen resulterte i rapporten «Virkemidler for morgendagens næringsliv» som ble publisert i juni 2002. Også her trekkes det frem at norsk næringsliv står overfor store utfordringer, igjen knyttet til teknologi og internasjonalisering. Det hevdes at for å bistå næringslivet i møtet med disse utfordringene er det nødvendig med et helhetlig perspektiv på utformingen av virkemidler. Utgangspunktet for denne gjennomgangen var et ønske fra regjeringen om en spissing av virkemidlene overfor næringslivet, samt en løsning i tråd med regjeringens mål om modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor, jamfør regjeringen Bondevik II sin tiltredelseserklæring. I rapporten sies det også at mye fungerer bra i virkemiddelapparatet slik det ser ut på dette tidspunktet, men det er ikke tilstrekkelig fokus på innovasjon og internasjonalisering. Det pekes også på svakheter i forhold til brukervennlighet og at det er behov for større grad av samordning i virkemiddelapparatet hvor ulike aktører og virkemidler ses i sammenheng. Samarbeidet mellom Norges forskningsråd, Norges Eksportråd og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond fungerer ifølge rapporten ikke tilfredsstillende. Det fremmes derfor forslag om en reorganisering av virkemiddelapparatet og det presenteres tre ulike modeller for organisering. Den modellen som anbefales blir kalt Samordningsmodellen og innebærer at det etableres en ny organisasjon basert på SND og Eksportrådet. Den foreslåtte modellen bygger i stor grad på eksisterende organisasjoner, men skal i større grad spisses mot prioriterte målgrupper, er enklere og mer oversiktlig for brukerne og

det er bedre samordnet. Til tross for sammenslåing av aktører skal ikke virkemiddelapparatet bli vesentlig mindre, men det skal arbeide på en annen måte, hvor innovasjon, kommersialisering, kompetanse og internasjonalisering er viktige stikkord. I tillegg til å innebære en sammenslåing av eksisterende aktører, foreslås det i rapporten også at den nye enheten skal vurderes samlokalisert med Norges forskningsråd slik at også samarbeidet med denne organisasjonen blir styrket. Norges Turistråd blir også nevnt i rapporten, uten at det kommer frem noe direkte forslag knyttet til denne organisasjonen.

I rapporten presenteres også en rekke andre lands virkemiddelapparat, deriblant Danmark, Sverige, Finland, Nederland, USA og Canada. Det blir også nevnt at flere av disse landene har gjennomført lignende reorganiseringer som det her legges opp til i Norge. I den forbindelse brukes også innovasjonspolitikk som begrep.

Det tilkjennegis dessuten flere ganger i rapporten at det også er et mål i seg selv å forenkle offentlig sektor og at regjeringen ønsker å gjøre endringer i offentlig sektor i tråd med det som kalles trender på policy-nivå (Nærings- og handelsdepartementet, 2002, s. 12), blant annet regionalisering av næringspolitikken, nye «løser» styringsformer («fra governing til governance») og økt fokus på sammenligning av rammebetingelser og utprøving av nye virkemidler.

Rapporten «Virkemidler for morgendagens næringsliv» gir altså et klart tegn til at noe er i ferd med å skje med det næringsrettede virkemiddelapparatet og gir også tydelige indikasjoner på flere av endringene som reorganiseringen medførte. Denne rapporten er dermed det første klare signalet på etableringen av Innovasjon Norge.

Den såkalte virkemiddelgjennomgangen ble også trukket frem da Nærings- og handelsdepartementet høsten 2002 la frem sitt forslag til bevilgninger på statsbudsjettet for 2003 (St.prp. nr. 1 (2002-2003)). I proposisjonen legges det også et innovasjonsbegrep til grunn som kan karakteriseres som tett opp mot den schumpeterianske definisjonen av innovasjon. Når grunnlaget for og hensikten med næringspolitikken gjennomgås innledningsvis, henvises det flere ganger til at innovasjon er en viktig faktor for å nå de næringspolitiske målene NHD ønsker å oppnå og innovasjon kobles tett opp mot økonomisk utvikling og opprettholdelse av det norske velferdsnivået. Det varsles i forbindelse med budsjettforslaget at det vil legges frem en sak for Stortinget i løpet av våren 2003 knyttet til innovasjon og virkemiddelgjennomgangen. Denne saken varsles å gå på innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. I tillegg vises gjentatte ganger til regjeringens mål om forenkling av offentlig sektor også i forhold til virkemiddelapparatet.

Begrepet helhetlig innovasjonspolitikk blir også brukt flere ganger i proposisjonen. Viktigheten av å se innovasjon og innovasjonspolitikk i et systemperspektiv hvor både aktører og politikkområder ses i sammenheng vektlegges og regjeringen signaliserer et ønske

om å benytte ressurser i løpet av 2003 på å utvikle denne helhetlige innovasjonspolitikken (St.prp. nr. 1 (2002-2003)).

Til sammenligning ble det i samme proposisjon året før ikke lagt like stor vekt på innovasjon og innovasjonspolitikk (St.prp. nr. 1 (2001-2002)). I proposisjonen fra 2001 er fokus i større grad på omstilling i samfunnet mer generelt og innovasjon knyttes tett opp mot forskning. Det er med andre ord lite fokus på innovasjon knyttet til kommersiell utnyttning av nye muligheter og ideer. Det er derimot nokså stort fokus på utnyttelse av ny teknologi og nye elektroniske løsninger, men dette knyttes ikke opp mot innovasjonsbegrepet i proposisjonen. Begrepet innovasjonspolitikk benyttes for øvrig et fåtall ganger, men nok en gang er dette nært koblet mot FoU.

Det kanskje viktigste dokumentet i forbindelse med opprettelsen av Innovasjon Norge kom i mars 2003, St.prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*, hvor regjeringen fremmer forslag om å reorganisere virkemiddelapparatet og opprette et nytt selskap basert på eksisterende aktører. Det er Nærings- og handelsdepartementet som står bak proposisjonen som ble varslet i forbindelse med NHDs budsjettforslag for 2003.

Proposisjonens utgangspunkt er at det er behov for økt innovasjonsaktivitet i norsk næringsliv for å holde verdiskapingen, og derigjennom og det høye velferdsnivået, oppe på ønskelig nivå. Dette begrunnes også her med at det er i ferd med å skje store endringer både globalt og nasjonalt, noe som medfører utfordringer for norsk næringsliv. Det pekes da i særlig grad på avtakende petroleumsvirksomhet på lang sikt, globalisering og økt mobilitet både av innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital, og av varer og tjenester. I tillegg har den teknologiske utviklingen gått raskt og vi er nødt til å holde følge med denne utviklingen og nyttiggjøre oss tilgjengelige teknologiske løsninger for å kunne være konkurransedyktige også her til lands. Det er regjeringens oppgave og ansvar å legge forholdene til rette for at næringslivet skal kunne møte disse utfordringene og takle dem på best mulig måte. Regjeringen la derfor frem en proposisjon om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet, hvor det ble lagt til grunn at «innovasjon skal være det sentrale målet for de næringsrettede virkemidlene sett under ett» (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 5). Det gis også innledningsvis til kjenne at proposisjonen er en del av regjeringens arbeid med en helhetlig innovasjonspolitikk.

Virkemidlene for næringslivet skal i henhold til proposisjonen bidra til å nå ulike sektorpolitiske mål, men regjeringen understreker at det legges stor vekt på å få virkemidlene i større grad enn tidligere til å dra i samme retning. Det vil si at det tas hensyn til sektorprinsippet og dets stilling i norsk politikk, men at det allikevel skal utvikles et virkemiddelapparat som skal inkludere virkemidler på tvers av sektorer. Det trekkes også frem at det økte fokuset regjeringen ønsker på innovasjon, også gjelder for andre

politikkområder, og regionalpolitikken trekkes særlig frem.

Det sentrale målet for virkemiddelapparatet skal ifølge proposisjonen være å bidra til økt innovasjon i hele landet. Vi ser altså at regionalpolitikken kommer til uttrykk også i målformuleringen. Det legges vekt på at virkemiddelapparatet skal tilpasses ulike kontekster slik vektlegging på fokusområder og målgrupper bør variere i tråd med de ulike utfordringene næringslivet møter over hele landet. Arbeidet med å fornye virkemiddelapparatet tar ifølge NHD utgangspunkt i at de næringsrettede virkemidlene må sees som instrumenter i en innovasjonspolitisk sammenheng og fokuset på samarbeid og nettverk på tvers av sektorer og politikkområder går som en rød tråd gjennom hele proposisjonen. Dette gjelder både organiseringen av virkemiddelapparatet og de virkemidler som dette er tenkt å disponere.

Det teoretiske utgangspunktet for proposisjonen er nyklassisk teori hvor markedssvikt er en viktig foranledning for det offentlige til å gripe inn i et marked og korrigere for denne markedssvikten, og innovasjonsteori hvor offentlige inngripen i markedet skal innrettes gjennom innsikt i hva som hemmer og fremmer innovasjon og konkurranseevne i næringslivet. Nyklassisk teori kan særlig bidra til å begrunne hvilke områder næringspolitikken bør virke på gjennom innsikt i markedene, mens innovasjonsteori har et sterkere fokus på hvordan politikken og virkemidlene bør innrettes gjennom innsikt i hva som hemmer og fremmer innovasjon og konkurranseevne i næringslivet (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 16).

Det vises også til de ulike målgruppene virkemiddelapparatet skal henvende seg til og det fremkommer at det fremtidige apparatet bør utvikle virkemidler innen kategoriene finansiering, rådgivning og kompetansehevende tiltak, nettverk og infrastruktur, og til slutt profilering av norsk næringsliv i utlandet. Igjen ser vi at dette med nettverk og internasjonalisering kommer igjen som viktige elementer i virkemiddelapparatet. Basert på erkjennelsen av at innovasjon sjelden foregår i isolasjon, skal det fremtidige virkemiddelapparatet altså arbeide mer systemorientert, rettet mot nettverk, innovasjonsmiljøer og klynger.

Med hensyn til organisering settes hensynet til brukervennlighet høyt. Ut fra et brukerperspektiv fremheves det at det vil være effektivt å benytte det samme virkemiddelapparatet for å løse flere mål og det foreslås en felles brukerfront hvor brukerne skal få tilgang til det samlede tilbudet av virkemidler på hvert enkelt kontor. Selv om ikke begrepet «one-stop-shop» brukes i forbindelse med dette, er det klare paralleller til det som har blitt nevnt av lignende løsninger i tidligere dokumenter.

Det nye virkemiddelapparatet skal altså ha en enhetlig og oversiktlig brukerfront. I tillegg skal det være fokus på sammenhengen mellom regional utvikling, innovasjon og internasjonalisering, noe som bør reflekteres i organiseringen av virkemiddelapparatet.

Regjeringen kommer derfor med ønske om å legge virkemidlene i Norges Eksportråd, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) inn i en ny enhet som vil få ansvar for å samordne et bredt spekter av virkemidler rettet mot innovasjon (St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Ved å inkludere Norges Eksportråd i selskapet, mener regjeringen koblingen mellom innovasjon og internasjonalisering i enhetens arbeid vil styrkes. I tillegg har dette praktiske konsekvenser da to av de tre aktørene har kontorer i distriktene og i utlandet, disse vil da samles i den nye enheten og være en fordel både med hensyn til regional tilpasning og internasjonalisering. Det nevnes også at regjeringen på sikt vil vurdere om tilskudd til merkevarebygging og internasjonal markedsføring av Norge som reisemål bør integreres i det nye selskapet.

Den nye enheten foreslås opprettet som et særlovsselskap med NHD som eier. I vurderingen av organisasjonsform trekkes noen argumenter frem som særlig relevante. Det hevdes at det er nødvendig med et klart skille mellom politisk og administrativt nivå for å sikre faglig og uavhengig behandling av enkeltsaker. Enheten vil få en svært bred og heterogen virkemiddelportefølje og det er av den grunn hensiktsmessig å organisere enheten som et selvstendig rettssubjekt hvor styret har ansvar for hele virksomheten. Men staten har også et styringsbehov utover det å fastsette formål og virkefelt for selskapet, og dette behovet ivaretas gjennom NHDs eierskap. Enheten vil finansieres med bevilgninger over statsbudsjettet og lån i statskassen. Gjennom fylkeskommunenes nye rolle vil selskapet også motta oppdrag fra hver fylkeskommune enkeltvis, og departementene vil ikke være involvert i hvordan disse oppdragene spesifiseres. Det understrekes også at det legges avgjørende vekt på behovet for å formalisere en avgrensning i departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og behovet for å institusjonen og styret selvstendig resultatansvar.

Under administrative og økonomiske konsekvenser forslagene i proposisjonen vil få, er det hovedsakelig stordriftsfordeler knyttet til administrasjon av virkemiddelapparatet som trekkes frem, men det fremkommer også at tidligere nedbemanninger har resultert i at virkemiddelapparatet allerede består av slanke og effektive organisasjoner. I tillegg vil opprettelsen av en ny enhet være gunstig for brukerne da disse vil få kun en aktør å forholde seg i motsetning til nåværende situasjon.

Juni 2003 ble proposisjonen om reformering av virkemiddelapparatet behandlet i Stortinget. Regjeringens forslag fikk i all hovedsak tilslag i Stortinget. Det ble altså gjort vedtak i henhold til proposisjonen på de fleste forslag, men Stortinget besluttet i tillegg at Norges Turistråd skulle inngå i den nye enheten. I tillegg mente opposisjonen at virkemiddelapparatet burde rettes inn mot regional næringsutvikling generelt og ikke bare mot aktiviteter knyttet mot innovasjon.

Etter at Stortinget vedtok å opprette en ny enhet for innovasjon og internasjonalisering,

utarbeidet Nærings- og handelsdepartementet et forslag til lov om det nye selskapet og presenterte dette 7. november 2003. Gjennom Odelstingsproposisjon nr. 14 (2003-2004) redegjøres det også blant annet for valg av særlovsselskap som tilknytningsform, selskapets innretning og virkemidler, de organisatoriske og finansielle forhold gjennomgås, det gis en oversikt over de økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget og det gis en oppsummering av høringsuttalelsene.

I sin omtale av særlovsselskap som tilknytningsform vises det i proposisjonen til Innst. S. nr. 283 (2002-2003), hvor det fremgår at Stortinget har vedtatt å opprette et eget selskap ved lov. Det viktigste argumentet for å opprette et særlovsselskap hevdes her å være hensynet til balansen mellom myndighetenes styringsbehov på overordnet nivå og selskapets selvstendighet og faglige ansvar for beslutninger tilknyttet enkeltsaker (Ot. prp. nr. 14 (2003-2004)). Det vektlegges også at ved denne tilknytningsformen forhindres at departementet får rollen som klageinstans. Klager vil dermed måtte behandles internt, noe som hevdes å ville gi selskapet et forretningsmessig forhold til sine kunder. Selskapets styre vil også få et tydelig resultatansvar, i tillegg til ansvar for strategiske og faglige prioriteringer.

Det legges opp til at selskapet, hvis navn også presenteres i proposisjonen, vil få en omfattende virksomhet. Innovasjon Norge skal forvalte og utvikle virkemidler som skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet. Det er kundene som skal stå i sentrum for virksomheten og disse deles inn i tre primære målgrupper; entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Selskapet skal også arbeide for å «fremme kvinners deltakelse i næringslivet» (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004), s. 6). Innovasjon Norge skal dessuten arbeide aktivt med å utvikle innovasjonssystemer og skal se innovasjon, regional utvikling og internasjonalisering i sammenheng. Det nevnes også at selskapet skal være en proaktiv aktør og premissgiver for utvikling av nettverk og samspill mellom myndigheter, forsknings- og kompetansemiljøer, og næringslivet. Dette nettverket skal også foregå både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det understrekes at Innovasjon Norge ikke skal tilby produkter som er i konkurranse med det private markedet.

Selskapets styre er altså tillagt både stor frihet og stort ansvar. Som det fremgår av proposisjonen vil foretaksmøtet være selskapets øverste organ og utgjøres av nærings- og handelsministeren. Dette er også eneste mulighet departementet har til å instruere selskapet da all myndighet, slik det er formulert i lovforslaget, kun kan utøves gjennom foretaksmøtet. Dette er for øvrig likt som loven om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Øvrige departementer kan gjennom budsjettproposisjoner og tilsagnsbrev stille krav til de virkemidler som stilles til disposisjon over statsbudsjettet.

Mellom foretaksmøtene er det styret som er øverste ansvarlige organ for driften av sel-

skapet. Styret er også ansvarlig for selskapets organisering, hvor kravet er at organiseringen støtter opp under de overordnede målene som er satt for selskapet. Fra oppstarten vil selskapet etableres med hovedkontor og de eksisterende distrikts- og utekontorene i SND, Norges Eksportråd og Norges Turistråd. Det legges også opp til å videreføre SNDs modell med regionale styrer og det foreslås avtalebasert samarbeid med fylkeskommunene.

Det presenteres også en kort oppsummering over høringsuttalelser i forbindelse med lovforslaget som er sendt ut til en rekke aktører (komplett liste finnes i proposisjonen). Det kom inn i overkant av 60 høringsuttalelser og disse oppsummeres som i svært stor grad positive til samordningen. Enkelte mener faktisk at Stortinget burde gått enda lenger i forhold til hvilke institusjoner som inngår i selskapet og disponible virkemidler. Det understrekes også fra mange av høringsinstansene at «sammenslåingen vil medføre en betydelig samling av ressurser og virkemidler som kan skape grunnlag for en mer koordinert og helhetlig innovasjonspolitikk» (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004), s. 12). Ellers var det noen som hadde merknader knyttet til selskapets organisering på regionalt nivå, både i forhold til antall distriktskontorer, hvorvidt hvert enkelt distriktskontor bør ha eget styre, hvem som bør utnevne styret og hvem som bør være representert i styrene.

Lovforslaget om Innovasjon Norge ble behandlet i Stortinget uten store innvendinger. Loven ble vedtatt i Lagtinget 15. desember 2003 og loven om Innovasjon Norge trådte i kraft fra 1. januar 2004 (Lov om Innovasjon Norge, 2003).

Innovasjon Norge ble altså opprettet og var i virksomhet fra 1. januar 2004 som en sammenslått enhet basert på Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Statens veiledningskontor for oppfinnere, Norges Eksportråd og Norges Turistråd, to år etter at regjeringen Bondevik II startet gjennomgangen av virkemiddelapparatet rettet mot næringslivet.

Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk

21. oktober 2003 ble en milepæl for norsk innovasjonspolitikk. Da ble nemlig regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk «Fra idé til verdi» lagt frem i rapportform, før den to dager senere ble presentert av statsminister Kjell Magne Bondevik og næringsminister Ansgar Gabrielsen. Det hadde lenge vært varslet at det ville komme en plan for en helhetlig innovasjonspolitikk, noe som for øvrig bekreftes ved et søk på regjeringens hjemmeside hvor det vises at flere meldinger og proposisjoner nevner arbeidet med denne planen.

Dokumentet *Fra idé til verdi* innledes med regjeringens visjon for innovasjonspolitikken:

Norge skal være et av verdens mest nyskapende land der bedrifter og mennes-

ker med pågangsmot og skaperevne har gode muligheter til å utvikle lønnsom virksomhet. På viktige områder skal Norge ligge i tet internasjonalt når det gjelder kunnskap, teknologi og verdiskaping (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 5).

Visjonen har to fokusområder: For det første viser den at regjeringen ønsker å legge til rette for at mennesker og bedrifter skal ha muligheter til å utvikle sine ideer og produkter til å bli lønnsomme, både bedriftsøkonomisk og for samfunnet for øvrig. For å lykkes med å øke verdiskapingen i landet, er det nødvendig å se på hvilke forhold som påvirker et lands innovasjonsevne, hva som utløser innovasjon og hva som virker innovasjonsfremmende, samt hva som kan være til hinder og hemme innovasjon i et land.

For det andre inkluderer regjeringen et internasjonalt perspektiv i denne visjonen. Norge er en del av en internasjonal virkelighet og endringer i markeder, teknologi og kunnskap gjør det nødvendig med stadig omstilling i norsk næringsliv. Globaliseringen og særlig rask teknologisk utvikling gjør næringslivet i stadig større grad internasjonalt både i forhold til handel og produksjon. Det åpnes muligheter for å høste større gevinster gjennom internasjonal handel, hvilket medfører konsekvenser for høykostland som Norge. Nærhet til råvarer spiller en mindre rolle enn før, mens nærhet til kompetanse blir viktigere. Vi må derfor sørge for å ligge i tet internasjonalt når det gjelder kunnskap og teknologi på enkelte områder, og derigjennom også verdiskaping. Vi må satse på høy kvalitet og nye produkter og tjenester for å sikre høy betalingsvillighet.

Det vektlegges også innledningsvis at dette er avgjørende for å opprettholde det høye velferdsnivået i Norge. Vi står ovenfor demografiske endringer som vil medføre økte kostnader for å opprettholde velferdsnivået, hvilket forutsetter økt verdiskaping. Og økt verdiskaping skjer i henhold til regjeringens plan som en følge av innovasjon. Det advares mot å hvile på den offentlige rikdommen vi har som følge av petroleumsvirksomheten. Denne rikdommen kan stå i veien for forståelsen for det faktiske behovet for omstilling i norsk økonomi.

Regjeringen har derfor satt i gang et arbeid med å utvikle det de kaller en helhetlig innovasjonspolitikk for å møte disse utfordringene vi står overfor. Dette er et langsiktig og omfattende arbeid, og planen er å anse som et første skritt på veien. Denne planen skal bidra til en mer helhetlig, koordinert og målrettet innsats på tvers av ulike politikk- og forvaltningsområder og er signert av fem ministre. Disse er kommunal- og regionalminister Erna Solberg, utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet, landbruksminister Lars Sponheim, olje- og energiminister Einar Steensnæs og nærings- og handelsminister Ansgar Gabrielsen. Når planen ble presentert 23. oktober 2003 var det dessuten statsminister Kjell Magne Bondevik som stod for introduksjonen.

Innovasjon presenteres altså som en nødvendighet og løsningen på de utfordringer norsk

økonomi vil komme til å møte i fremtiden. Innovasjon forstås her i tråd med Schumpeter; det kan være «et nytt produkt, 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, 2003, s. 9). Det vektlegges videre at innovasjon bygger på kunnskap, både i form av ny kunnskap som resultat av FoU-virksomhet og mer erfaringsbasert kunnskap. Det skilles også mellom radikale innovasjoner og skrittvis endringer. Spredning av innovasjoner er også viktig for et lands innovasjonsevne. Det legges med andre ord en bred tilnærming til grunn for planen for innovasjonspolitikken hvor det erkjennes at innovasjon kan komme i svært ulike former. Det som her trekkes frem som felles for innovasjon, uavhengig av alle faktorer, er at innovasjon skjer i samspill mellom flere aktører. Både samarbeid og konkurranse virker stimulerende på innovasjon, både samarbeidspartnere og konkurrenter er dermed viktige aktører. Det vektlegges at innovasjon grunnleggende sett er tverrfaglig, det kreves ulike typer kompetanse for å lykkes. Innovasjonssystemer og teorien omkring dette er dermed svært sentral i planen, noe som også kommer til uttrykk med hensyn til de politikkområdene som trekkes frem som betydningsfulle for innovasjon. Som nevnt er dokumentet signert av fem statsråder. Rammebetingelser gjennom lover og regler, skattepolitikk, konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, regionalpolitikk og utdannings- og forskningspolitikk trekkes også frem som viktige for å legge til rette for innovativ aktivitet i næringslivet. I tillegg er også en rekke sektorpolitiske områder avgjørende. For å oppnå en effektiv politikk, kreves det åpenbart at disse politikkområdene virker i samme retning og at effektene av de ulike politikkområdene ikke motvirker hverandre. Derfor må en helhetlig innovasjonspolitikk være sektorovergripende og se den enkelte endring eller det enkelte tiltak i en større sammenheng (Nærings- og handelsdepartementet, 2003). Dette er også i tråd med internasjonale anbefalinger som det henvises til i planen. Det erkjennes også at internasjonale sammenligninger av ulike lands innovasjonsstrategier og indikatorer som måler hvorvidt målsettinger realiseres, setter myndighetene under press til å etablere den beste politikken. I den sammenheng vises det også til strategier og innovasjonspolitikk i eksempelvis Danmark og Canada, samt EUs Lisboa-strategi.

Regjeringens visjon er som nevnt at Norge skal være et av verdens mest nyskapende land hvor mennesker med pågangsmot og skaperevne skal ha gode muligheter for etablering av lønnsom virksomhet. Det er også en visjon at Norge skal ligge i tet internasjonalt med hensyn til teknologi, kunnskap og verdiskaping. Denne visjonen har regjeringen operasjonalisert og kommet frem til noen målsettinger for innovasjonspolitikken. Den overordnede målsettingen er «å legge til rette for økt verdiskaping i hele landet» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 14). Denne verdiskapingen er grunnlaget for å gi fellesskapet de ressurser som er nødvendig for å opprettholde velferdsnivået i landet. Middelet for å oppnå økt verdiskaping er innovasjon i næringslivet. Den over-

ordnede målsettingen er igjen operasjonalisert i mer detaljerte mål. Disse skal ikke gjen-gis her, men finnes i plandokumentet. Det er på bakgrunn av regjeringens målsettinger også valgt fem områder som danner rammen for regjeringens plan. Disse er rammebe-tingelser for næringslivet, kunnskap og kompetanse, FoU og kommersialisering, entre-prenørskap og elektronisk og fysisk infrastruktur. Det er en betydelig overlapp mellom disse områdene, noe som igjen illustrerer behovet for å se hele innovasjonspolitikken i sammenheng. Et grep regjeringen gjør for å sikre dette helhetlige perspektivet, er å etablere et eget regjeringsutvalg med oppgaven å utvikle og koordinere en bred innova-sjonspolitikk. Det understrekes også at utviklingen av en slik politikk er nybrottsarbeid, både innenfor Norges grenser og internasjonalt, og at fremleggelsen av denne planen er å betrakte som første skritt på veien i arbeidet med å utvikle og implementere en helhetlig innovasjonspolitikk.

Med hensyn til opprettelsen av en ny enhet for innovasjon og internasjonalisering, blir denne nevnt under flere av regjeringens utvalgte områder. Vedtaket om reorgani-sering av virkemiddelapparatet nevnes under punktet «Generelle rammebetingelser for næringslivet» i forbindelse med forenklingen dette skal medføre for brukerne. Også andre endringer nevnes i forbindelse med regjeringens arbeid med å forenkle offent-lig sektor og gjøre offentlige tjenester mer brukervennlige. Under punktet «Kunnskap og kompetanse» nevnes kort at den nye enheten skal videreføre eksisterende ordninger for mobilisering av kompetanseressurser i små og mellomstore bedrifter, mens under punktet «Forskning, utvikling og kommersialisering» blir ikke det næringsrettede virke-middelapparatet nevnt. I forbindelse med «Entreprenørskap – oppstart av ny virksom-het» derimot beskrives den nye enheten for innovasjon og internasjonalisering. Denne beskrives som den sentrale aktøren for oppstart av ny virksomhet og det fremheves at det sentrale her er å forenkle virkemiddelapparatet og samle hele tilbudet bak en felles inngangsdør. Det sisten punktet «Infrastruktur» gjør det klart at regjeringen også sat-ser på å innføre og forbedre teknologiske løsninger i forhold til bruk av internett i det offentlige tjenestetilbudet.

Det er vanskelig å oppsummere regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk uten at denne skal farges av subjektive oppfatninger, men det kan i alle fall trekkes frem at regjeringen anerkjenner innovasjonspolitikken kompleksitet og behovet for arbeid og koordinering på tvers av departementer og politikkområder. Planen gir også et inn-trykk av at regjeringen anser innovasjon som et middel til å oppnå andre politiske mål-settinger fremfor å være et mål i seg selv.

Hva er innovasjonspolitikk?

For å kunne forstå og gi et klarere bilde av denne innovasjonspolitiske planen og virke-middelapparatets rolle, er det også relevant å se litt nærmere på hva innovasjonspolitikk

er og hvordan denne har blitt utformet og implementert i Norge. For å forstå hvordan innovasjonspolitikken er grenseoverskridende og både direkte og indirekte griper inn i andre politikkområder, er det hensiktsmessig å sette dette inn i et systemperspektiv og se på innovasjonspolitikken plass i det nasjonale innovasjonssystemet (Spilling & Rosenberg, 2007). Norsk innovasjonspolitik har blitt omtalt som lite tydelig og det har blitt pekt på flere svakheter ved både denne og innovasjonsaktiviteten i landet. Allikevel «går norsk økonomi så det suser»¹, lav arbeidsledighet og høy sysselsetting gir stor verdiskaping og høye skatteinntekter. Vi skal derfor se nærmere på hvordan innovasjonspolitik omtales og hvordan den norske innovasjonspolitikken omtales i litteraturen.

Innovasjonspolitik er ifølge regjeringen politikk som føres for å styrke landets konkurransevne og skal fremme og legge til rette for innovasjon både i næringslivet og offentlig sektor². Ut fra dette ser vi at innovasjonspolitikken nødvendigvis favner bredt, at den er både sektoroverskridende og berører en rekke politikkområder. Innovasjonspolitikken både berører og berøres av blant annet skattepolitikk, konkurransepolitikk, utdanningspolitikk, forskningspolitikk, arbeidsmarkedspolitik, handelspolitikk og regionalpolitikk, i tillegg til sektorpolitikk på en rekke områder som olje- og energi-, maritim, marin og landbrukspolitikk. Ansvar for å koordinere og utvikle denne helhetlige innovasjonspolitikken ligger hos Nærings- og handelsdepartementet³ i samarbeid med de andre departementene. For å vise hvor sammensatt og grenseoverskridende innovasjonspolitikken er, utfordrer Jan Fagerberg (2009) til et tankeeksperiment. Han sier at dersom innovasjonspolitik defineres som de effekter offentlig sektors handlinger har på innovasjonsaktiviteten i samfunnet, vil nær sagt alle politikkområder kunne ha en innovasjonspolitisk side. Dette innebærer blant annet at økt fokus på entreprenørskap og start av egen virksomhet i skolen er innovasjonspolitik. Det samme er regionalpolitiske tiltak som bidrar til å bevare bosetting i distriktene. Tiltak for å redusere klimagassutslipp har en innovasjonspolitisk side, på lik linje som utfordringene i eldreomsorgen.

Innovasjonspolitik er relativt nytt som eksplisitt politikkområde, men har lenge eksistert indirekte gjennom andre politikkområder. Innovasjonspolitik er derfor langt fra noe nytt, men bygger på elementer som har lange tradisjoner innenfor blant annet teknologi, forsknings-, industri- og næringspolitikk (Spilling & Aanstad, 2010a). I utviklingen av innovasjonspolitikken som eget politikkområde har OECD og EU fra slutten av 1980-tallet vært viktige pådrivere (Lundvall & Borrás, 2005; Spilling, 2010a). Til tross for at innovasjonspolitik som begrep ikke benyttes, er EUs «Green paper on innovation» fra 1995 (European Commission, 1995) det første dokumentet i EU som kan

1 Politikkvissen: http://www.politikkvissen.no/www_Dfinnmarkdagblad_Dno/_Norge-gr-s-det-suser.php [lest 23. juni 2011]

2 Regjeringen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/innovasjon/hva-er-innovasjonspolitik-fulltekst.html?id=527568> [20. juni 2011]

3 Nærings- og fiskeridepartementet etter 1. januar 2014

sies å diskutere innovasjonspolitikk. Her legges det til grunn at innovasjon er avgjørende for økonomisk vekst og utvikling, og det identifiseres ulike faktorer som påvirker innovasjonsaktivitet, både i positiv og negativ forstand. Innovasjonspolitikk diskuteres dermed indirekte ved at det trekkes frem ulike forhold som kan bidra til å bedre innovasjonsaktiviteten i EU og satsingsområder i forbindelse med dette. Innovasjonspolitikken kan sies å være inspirert av systemtilnærningen og teorier om nasjonale innovasjonssystemer (Freeman, 1987; Lundvall, 1988; Nelson, 1993), noe som kommer til syne i det nevnte *Green paper on innovation*.

En sammenligning av innovasjonspolitikken i fire av de nordiske landene, viser at innovasjonspolitikk og -strategi henger sammen med næringsstruktur, nasjonal tradisjon og institusjonelle forhold (Asheim & Mariussen, 2010). Finland og Sverige har en FoU- og tilbudsrevet strategi og er preget av det som kalles STI – Science, Technology, Innovation. Disse landenes innovasjonsaktivitet innebærer mange radikale innovasjoner og de er ledende innovatører med hensyn til innovasjon målt som andel av BNP. Norge og Danmark derimot preges av DUI – Doing, Using, Interacting – og har en markeds- og tilbudsrevet innovasjonspolitikk og -strategi. Disse kommer i tillegg relativt dårlig ut på innovasjonsindikatorer basert på FoU-andel av BNP. Norge og Danmark har også en klart dårligere koordinering av innovasjonspolitikken enn hva som er tilfelle i Finland og Sverige. Men til tross for dette, er det altså slik at samtlige av de fire landene står i en god økonomisk posisjon, noe som kan tyde på at utviklingen av innovasjonspolitikken bør skje med hensyn til nasjonal næringsstruktur og institusjonelle forhold.

Norsk innovasjonspolitikk

Innovasjonspolitikken går som nevnt lengre tilbake i tid enn den ofte får kreditt for. Det hevdes gjerne at det første innovasjonspolitiske initiativet her i landet kom i 2003 da regjeringen Bondevik II presenterte sin plan for en helhetlig innovasjonspolitikk (Spilling, 2010b; Spilling & Aanstad, 2010a). Det er riktig at dette dokumentet er det første som eksplisitt uttrykker en regjerings innovasjonspolitikk, men innovasjonspolitikken har eksistert og blitt omtalt tidligere. Hervik-utvalget ser nærmere på innovasjonspolitikk og hvordan dette har blitt forstått frem til år 2000. Her trekkes Thulin-utvalget frem som forut for sin tid i forståelsen av innovasjon hvor forskning ble satt inn i en bredere sammenheng av mange faktorer som påvirker innovasjon og næringsutvikling (NOU 2000: 7). Men både gjennomgangen av tidligere utredninger og stortingsmeldinger omkring temaet innovasjon og næringsutvikling, viser at fokuset i all hovedsak har ligget på forskning, teknologi og industri. Innovasjonspolitikk ligger implisitt i en rekke av de refererte dokumentene, men til tross for at innovasjonspolitikk som begrep faktisk brukes av Hervik-utvalget legges det altså under andre politikkområder.

Når den nye innovasjonspolitikken ble lansert i 2003 (Nærings- og handelsdeparte-

mentet, 2003) ga denne uttrykk for at innovasjonspolitikken skulle være en selvstendig politikk, men også uklare politiske skillelinjer ble vektlagt. Det ble poengtert at innovasjonspolitikken er grenseoverskridende og at det derfor er viktig å samordne og se dette som noe helhetlig for å kunne legge til rette for og fremme innovasjon i det norske samfunnet. Behovet for samordning og innovasjonspolitikken grenseoverskridende karakter illustreres godt når vi ser på planen for en helhetlig innovasjonspolitik. Det fremheves at innovasjonspolitikken må være helhetlig og langsiktig, samt at koordinering og målrettet innsats på tvers av departementer og forvaltningsområder er viktig for vekstkraftige regioner, fremtidig sysselsetting og velferd. Planen er signert av fem ministre.

Behovet for en helhetlig innovasjonspolitik ble begrunnet ut fra utviklingen både i næringslivet og samfunnet for øvrig, og utfordringer vi vil møte i årene som kommer. Det gis uttrykk for at innovasjon er et middel for å oppnå økt verdiskaping og opprettholdelse av det norske velferdsnivået. Blant annet trekkes utfordringer knyttet til petroleumssektoren, demografiske endringer, globalisering og norsk kostnadmessig konkurransekraft frem i forbindelse med behovet for en mer systematisk innovasjonspolitik. Til grunn for denne innovasjonspolitikken legges et system- og nettverksperspektiv hvor samhandling mellom ulike aktører vektlegges. Kunnskap trekkes frem som en viktig ressurs og læring en avgjørende prosess, noe som er i tråd med litteraturen omkring nettverk og innovasjonssystemer (Lundvall, 1992b).

Innholdsmessig er planen vag og lite operasjonalisert. Den overordnede visjonen for innovasjonspolitikken er at Norge skal være et av verdens mest nyskapende land og ligge i tet internasjonalt når det gjelder kunnskap, teknologi og verdiskaping. Hva som ligger i denne visjonen er heller uklart siden den ikke operasjonaliseres. Den overordnede målsettingen for innovasjonspolitikken slik denne ble presentert av Bondevik II-regjeringen er å legge til rette for økt verdiskaping over hele landet. Det legges til at denne verdiskapingen skal gi fellesskapet de ressurser det trenger for å kunne nå overordnede velferdspolitiske mål. Denne overordnede målsettingen er til en viss grad operasjonalisert i noe mer detalj og dannet grunnlaget for de områder som utgjorde rammen for den daværende regjeringens politikk. Disse områdene var rammebetingelser for næringslivet, kunnskap og kompetanse, entreprenørskap, elektronisk og fysisk infrastruktur, samt forskning, utvikling og kommersialisering.

Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik viser at innovasjonspolitikken først og fremst anses som et middel for å oppnå økt verdiskaping og opprettholdelse av velferdssamfunnet. Sagt på en annen måte, innovasjon betraktes som et middel for å nå andre politiske målsettinger, innovasjon er ikke et mål i seg selv. En gjennomgang av begivenheter av betydning for innovasjonspolitikken viser at det generelle inntrykket av det innovasjonspolitiske initiativet under den andre Bondevikregjeringen var preget av

mye retorikk og lite tiltak som ble gjort i praksis (Spilling & Aanstad, 2010b).

Tre år og et regjeringsskifte senere, ble det på nytt signalisert økt politisk fokus på innovasjon da arbeidet med en stortingsmelding om innovasjon ble satt i gang. Innovasjonsmeldingen ble lagt frem mot slutten av 2008 og bar tittelen «Et nyskapende og bærekraftig Norge». Meldingen kan sies å være et skritt frem i forhold til planen for en helhetlig innovasjonspolitikk og representerer en i større grad eksplisitt og operasjonalisert innovasjonspolitikk. I både planen og meldingen ble det lagt til grunn en markedsorientert og bedriftsøkonomisk innretning og innovasjon er definert som «et nytt produkt, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon for å skape økonomiske verdier» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9; St.meld. nr. 7 (2008-2009), s. 13). Men til forskjell fra i det første dokumentet, erkjennes det i innovasjonsmeldingen at innovasjon også skjer i offentlig sektor og i tillegg vektlegges denne gangen i større grad en systemtilnærming til innovasjon. I tillegg til å være mer omfattende og gå mer i dybden på de områder som trekkes frem i planen fra 2003, introduseres det tre nye områder: medarbeiderdrevet innovasjon, bærekraftig og miljøvennlig innovasjon, samt innovasjon i offentlig sektor (St.meld. nr. 7 (2008-2009)). Den kanskje største utviklingen er spranget fra å legge ansvaret for selve innovasjonsaktiviteten på privat næringsliv, til å i større grad tilkjennegi at offentlig sektor også kan bidra og være en innovatør.

Foruten disse tre nye elementene kan meldingen i stor grad sies å være en videreutvikling av planen for en helhetlig innovasjonspolitikk. Innovasjon anses fremdeles som et middel i større grad enn et mål, politikken berører flere departementer og politikkområder og det gis lite konkrete tiltak som skal bidra til å øke innovasjonsaktiviteten. Dette trekker også Fagerberg (2009) frem i sin vurdering av det norske virkemiddelapparatet for innovasjon der han sier at innovasjonsmeldingen bekrefter at innovasjon som et mål i seg selv har relativt liten betydning for utforming av den praktiske politikken. Målet blir der dermed å påvirke innovasjonsaktiviteten i norske bedrifter gjennom utforming og bruk av egnede innovasjonspolitiske virkemidler.

Politikkutforming og implementering

I tillegg til å utforme den eksplisitte politikken som direkte berører de andre aktørene og aktiviteten i innovasjonssystemet, er det også langt på vei aktørene i det politiske systemet som bestemmer rammebetingelsene for aktiviteten i innovasjonssystemet. Regjeringen styrer i alle fall til en viss grad de finansielle omgivelsene, beskatning og ulike insentiver gjennom sin finanspolitikk. Tilbøyelighet til innovasjon og entreprenørskap kan også i stor grad påvirkes av det politiske systemet gjennom tilrettelegging og styrking av insentiver. Med andre ord har det politiske systemet muligheter til å påvirke aktiviteten i innovasjonssystemet også indirekte gjennom flere departementer og deres ansvarsområder.

Andre politikkområder har også innvirkning på innovasjonssystemet gjennom prioriteringer av ressurser, målsettinger og reguleringer, som for øvrig også kan representere innovasjoner i seg selv eller reguleringer kan lede til innovasjoner (Black, 2005). Et eksempel kan være nye pålegg om reduisering av klimagassutslipp. Slike reguleringer tvinger de aktørene som berøres til å gjøre endringer i sin virksomhet, som ofte kan føre til innovative løsninger. Et annet eksempel er regionalpolitikk som er svært nært knyttet opp mot innovasjonspolitik da det også i innovasjonspolitikken eksplisitt gis uttrykk for at denne skal bidra til å nyskaping over hele landet (St.meld. nr. 7 (2008-2009)).

Innovasjonspolitikken griper på denne måten inn i en rekke andre departementers ansvarsområde, noe som medfører at en annen del av det politiske systemet, governance eller styringssystemer, er viktige. Det er åpenbart at det ligger store utfordringer i å koordinere alle de aktører og all den innsats som både direkte og indirekte, tilsiktet og utilsiktet, påvirker innovasjonsaktiviteten og derigjennom også blir en del av den helhetlige innovasjonspolitikken. Governance, eller samstyring som det har blitt kalt på norsk (Røyseland & Vabo, 2008), er dermed en avgjørende aktivitet knyttet til innovasjonspolitikken. Dette dreier seg om styring i og av nettverk i offentlig sektor for å oppnå felles mål, hvor fastsetting av det som gjerne refereres til som spillets regler har en sentral rolle (Hyden, 1999; Kjær, 2004; Rhodes, 1997). Governance kan betraktes som det Edquist (2009a) kaller institusjoner, mens regjeringen og de politiske partiene er aktørene i systemet. I tillegg er det viktig å huske at offentlig sektor også kan være en innovatør i seg selv (Hartley, 2005, 2008b; Moore & Hartley, 2008; W. Parsons, 2005) og derigjennom har en todelt rolle, både som initiativtaker og tilrettelegger, og som utfører og innovatør.

Når det gjelder implementering av innovasjonspolitikken, ligger en stor del av ansvaret hos virkemiddelapparatet. De viktigste aktørene her er Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA, hver med ansvar for sin del av innovasjonspolitikken.

Norges forskningsråd har en sentral rolle i innovasjons- og forskningspolitikken, både gjennom å forvalte deler av statens bevilgninger til forskning, ved å gi råd i forbindelse med forskningspolitiske saker og gjennom å identifisere behov og foreslå prioriteringer for forskning⁴. Forskningsrådet har også en egen divisjon for innovasjon som er mer rettet mot næringslivet, men også her er fokuset på forskningsdrevet innovasjon og forskning i det private næringsliv. Selv om Forskningsrådet i all hovedsak faller inn under forskningspolitikken, ser vi at det er en betydelig grad av overlapp mellom denne og innovasjonspolitik. Men som Fagerberg (2009) også påpeker, er ikke forskningspolitikk og innovasjonspolitik det samme til tross for at de kan overlape. Innovasjon kan

4 Norges forskningsråd: http://www.forskningsradet.no/no/Ofte_stilte_sporsmal/1244734249871 [20. juni 2011]

skje både med og uten forskning og forskning kan medføre innovasjon, men det er ikke nødvendigvis noen automatikk i dette.

Innovasjon Norge og SIVA er de aktørene som kan sies å i størst grad være rettet mot det private næringsliv. For å skille de to fra hverandre kan vi på et overordnet nivå si at Innovasjon Norge er opptatt av bedriftsutvikling og oppstart av nye virksomheter i hele landet hovedsakelig gjennom finansiering og rådgivning, mens SIVA i større grad er opptatt av eksisterende næringsliv og kompetanse- og kunnskapsdeling. SIVA tilbyr fysiske fasiliteter og nettverk, gjerne samlokalisert med høyere utdanningsinstitusjoner.

Norges forskningsråd er den aktøren som har den tetteste og mest opplagte koblingen mot forskning og utdanning, mens Innovasjon Norge er nærmest det private næringslivet. SIVA står imellom disse to og har klare koblinger både opp mot utdannings- og FoU-systemet og næringslivet, og er da også i stor grad organisert i tråd med en trippel helix modell (St.meld. nr. 46 (2003-2004)).

Det vil være å gå på siden av denne avhandlingens problemstillinger å se nærmere på eier- og styringsstruktur, visjoner og målsettinger i Norges forskningsråd og SIVA, men de har i likhet med Innovasjon Norge til dels svært komplekse målstrukturer som skal ivareta en rekke politiske målsettinger og hensyn. Innovasjon Norge mottar eksempelvis årlig om lag 40 oppdragsbrev og får bevilgninger fra fem ulike departementer i tillegg til fylkeskommuner og fylkesmenn (Lien-Nasir, 2011). Et stort antall slike føringer medfører en fare for at innovasjonspolitikken fragmenteres og at det holistiske perspektivet regjeringen uttrykker et ønske om fort kan bli skjøvet til side til fordel for de ulike enkeltaktørers ønsker og krav, noe Spilling (2010b) trekker frem dette som et potensielt problem. Han sier videre at hovedspørsmålet for innovasjonspolitikken er om det er satt fornuftige mål for Innovasjon Norges virksomhet og om de gis fornuftige føringer fra departementene. Også Innovasjon Norge selv trekker frem viktigheten av å kunne jobbe med innovasjonspolitikk som en helhet og sier i en rapport til Nærings- og handelsdepartementet at det i større grad bør fokuseres på hva som skal oppnås (effekt mål) og i mindre grad på hvordan resultatene skal oppnås (Innovasjon Norge, 2008). Mangel på operasjonaliserte og håndgripelige mål i innovasjonspolitikken trekkes altså frem som et problem.

Oppsummering

Slik status er i dag er innovasjonspolitikken sektorovergripende og går på tvers av flere departementer, men det er Nærings- og handelsdepartementet⁵ som har det overordnede ansvaret. Siden innovasjonspolitikk er relativt nytt som selvstendig politikk, er det naturlig at det tar tid før denne er modnet og det har etablert seg en politisk praksis på

5 Nærings- og fiskeridepartementet etter 1. januar 2014

feltet. En av utfordringene som det ofte blir trukket frem at innovasjonspolitikken står overfor er å sette klare, operasjonaliserte mål det faktisk er mulig for de aktørene som skal implementere politikken å gjennomføre. De innovasjonspolitiske dokumentene som er vist til i tidligere i dette kapitlet, er svært åpne og generelle i sine formuleringer, noe som kan medføre vanskeligheter blant annet for de som skal utforme og forvalte de innovasjonspolitiske virkemidlene.

Ser vi på de ulike politiske partiene og deres innovasjonspolitiske strategier og holdninger, ser vi at det faktisk er svært lite programfestet om innovasjon hos de enkelte partiene. Et søk i Arbeiderpartiets hjemmesider⁶ og deres partiprogram viser ikke noe stort engasjement for innovasjon og nyskaping, dette inngår som en del av næringspolitikken. Senterpartiet⁷ sier noe eksplisitt om innovasjon under næringspolitikken, men heller ikke her vektlegges dette i særlig grad. SV⁸ trekker frem nødvendigheten av et mer langsiktig innovasjonspolitisk perspektiv og at Innovasjon Norges rammebetingelser bør endres i sitt arbeidsprogram. KrF⁹ og Venstre¹⁰ har nokså mye fokus på nyskaping og entreprenørskap og Venstre uttrykker blant annet et ønske om å dele Innovasjon Norge i to (en innovasjonsdel og en distriktsutviklingsdel), men har lite eksplisitt om innovasjonspolitikk som sådan. Mens FrP¹¹ og Høyre¹² ikke nevner noe om innovasjonspolitikk i sine partiprogrammer.

For å avslutningsvis oppsummere status for norsk innovasjonspolitikk, har denne blitt omtalt som til dels utydelig (Spilling & Aanstad, 2010a, 2010b) og organiseringen med mange departementer i kombinasjon med den sterke rollen sektorprinsippet har i den norske forvaltningen hevdes å føre til en fragmentering av innovasjonspolitikken (Remøe, 2005). Det tas ikke stilling til dette her, men det er allikevel verdt å minne om at innovasjonspolitikken må utformes slik at denne er tilpasset de vesentlige økonomiske, sosiale, politiske, organisatoriske og institusjonelle forhold som påvirker utvikling, diffusjon og bruk av innovasjoner (Edquist, 1997b, 2005). Det vil si at eksempelvis Finlands måte å utforme innovasjonspolitikk på ikke nødvendigvis er optimal for Norge da det er store forskjeller i blant annet landenes næringsstruktur.

Når innovasjon anses som et middel fremfor et mål i seg selv samtidig som innovasjonspolitikken er en integrert del av store deler av norsk politikk, er det kanskje ikke nødvendig å gjøre denne mer eksplisitt og tydelig. Innovasjon for innovasjonens del uten at denne får betydning for økonomien og velferdsstaten, har i utgangspunktet ingen

6 Arbeiderpartiet: <http://arbeiderpartiet.no/> [lest 21. juni 2011]

7 Senterpartiet: <http://www.senterpartiet.no/> [lest 21. juni 2011]

8 Sosialistisk venstreparti: <http://sv.no/> [lest 21. juni 2011]

9 Kristelig folkeparti: <http://www.krf.no/ikbViewer/page/krf/forside> [lest 21. juni 2011]

10 Venstre: <http://www.venstre.no/> [lest 21. juni 2011]

11 Fremskrittspartiet: <http://www.frp.no/> [lest 21. juni 2011]

12 Høyre: <http://www.hoyre.no/> [lest 21. juni 2011]

hensikt, noe også regjeringen gir uttrykk for i sin omtale av innovasjon. Det faktum at Norge scorer relativt lavt på ulike indikatorer for måling av innovasjonsaktivitet (European Commission, 2009), men gjentatte ganger har blitt kåret til verdens beste land å bo i (UNDP, 2009, 2010) kan anses som et argument for dette. Det finnes forøvrig en rekke faktorer og hypoteser for å forklare dette paradokset, blant annet høyt bruttonasjonalprodukt per innbygger (Spilling & Rosenberg, 2007) og en stor servicesektor (Djellal & Gallouj, 2010). Hvilket perspektiv som velges på innovasjon og innovasjonspolitikken har konsekvenser for utforming av sistnevnte. Dette er dermed med på å underbygge aktualiteten av denne avhandlingens hypoteser hvor norsk innovasjonspolitikk anses som resultat av en internasjonal trend jamfør avhandlingens hypoteser som sier at selve opprettelsen av Innovasjon Norge er en del av lanseringen av innovasjonspolitikken og at opprettelsen av Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for norske myndigheter og deres innovasjonspolitikk.

Omtale i pressen

I tillegg til gjennomgangen av relevante dokumenter i tilknytning til reorganiseringen og innovasjonspolitikken, samt et lite innblikk i hvordan innovasjonspolitikken omtales i innovasjonslitteraturen, avsluttes dette bakgrunnskapitlet med å gi et innblikk i hvordan dette ble omtalt i media. Dette bidrar til å gi et overblikk over hvordan prosessene med å opprette Innovasjon Norge og lanseringen av innovasjonspolitikken ble oppfattet av det øvrige samfunnet, både i form av mediedekning og i hvilken grad dette var noe som skapte debatt i form av kronikker og debattinnlegg.

Innovasjon Norge

Retrievers søketjeneste gir tilgang til et stort antall aviser, og andre medier som radio og internettbasert tv. Et enkelt søk i Retriever kan dermed gi oversikt over hvordan enkelt-saker forløper i media og hvordan disse blir fremstilt. Dette kan dermed gi et inntrykk av hvordan en sak blir tatt imot av offentligheten, noe som er interessant i forbindelse med reformer i offentlig sektor. Det er derfor gjort søk på «Innovasjon Norge» i kategorien «norsk papir», det vil si norske papiraviser, magasiner og tidsskrifter på papir for å finne presseomtale og offentlige diskusjoner fra 2003 og 2004. Søket er videre avgrenset til å kun inkludere rikspressen, magasiner/tidsskrift, fagpresse, nyhetsbyråer og pressemeldinger.

For året 2003 gir dette søket treff i 16 artikler, hvorav de fleste i all hovedsak er av informativ karakter. De fleste artiklene viser bare til regjeringens og Stortingets beslutninger om reorganisering i virkemiddelapparatet. Kun en av artiklene uttrykker skepsis til opprettelsen av Innovasjon Norge. I Aftenpostens aftenutgave kunne man 26. juni 2003 lese at enkelte politikere fra opposisjonspartiene ytret en frykt for utflytting av SNDs hoved-

kontor i Oslo og dermed nedleggelse av arbeidsplasser i hovedstaden. For øvrig omtales dette som distriktspolitikk og det er lokaliseringsspørsmål som tas opp, ikke hensynet til innovasjon eller internasjonalisering. Det er med andre ord ikke noen debatt å spore i norske medier i papirformat med hensyn til reformeringen av virkemiddelapparatet.

Når vi kommer til 2004 gir det derimot langt flere treff på samme søk, 400 papirartikler kommer opp. Her kommer også mange kritiske holdninger og erfaringer etter Innovasjon Norges ett år lange virksomhet frem. Stikkord for denne kritikken er løftebrudd som følge av reduserte bevilgninger til Innovasjon Norge, lite faktiske endringer etter sammenslåingen av de fire forhenværende institusjonene og bruken av innovasjonsbegrepet.

Det som kan oppsummeres under stikkordet løftebrudd dreier seg om kutt i bevilgningene til Innovasjon Norge og som dermed også rammer regjeringens uttalte satsing på innovasjonspolitik. Dette blir av flere medier omtalt som løftebrudd og formuleringer som at regjeringen «løper fra løftet»¹³ blir brukt og Innovasjon Norge blir karakterisert som en «papirtiger»¹⁴ og døpes om til «Stagnasjon Norge»¹⁵. Regjeringen blir kritisert for å bruke flotte svulstige ord, uten å følge disse opp med handling. Begrepsbruken og navnet på den nye virkemiddelaktøren blir også sterkt kritisert av enkelte. Selve begrepet innovasjon beskyldes for å være for lite konkret og sammenlignes med Ali Babas «Sesam sesam»¹⁶; så lenge riktig «trylleord» benyttes får vi tilgang til rikelig med gullmynter. Reaksjonene på opprettelsen av Innovasjon Norge kom altså i etterkant av etableringen, mens det var liten interesse i forbindelse med selve reformeringen. Det er heller ikke samsvar mellom det som var av kritikk før og etter at Innovasjon Norge var en realitet.

Innovasjonspolitikken

Mens det ved bruk av søkeordet «Innovasjon Norge» kom opp relativt få kronikker, debattinnlegg, ledere og lignende i norske papirmedier, blir resultatet et annet ved å gjøre samme søk med søkeordet «Innovasjonspolitik». Det hele starter med en melding fra NTB hvor arbeidet med innovasjonspolitikken introduseres og hvor regjeringspartiene og opposisjonen beskrives som «rørende enige om behovet for en helhetlig strategi for verdiskaping»¹⁷. Dette er ikke noe som følges opp i nevneverdig grad, før Aftenposten presenterer en kronikk signert de fem forfatterne Ansgar Gabrielsen (nærings- og handelsminister), Kristin Clemet (utdannelse- og forskningsminister), Erna Solberg (kommunal- og regionalminister), Einar Steensnæs (olje- og energiminister) og Lars

13 Dagens Næringsliv Morgen 14.05.2004

14 Dagsavisen Morgen 8.06.2004

15 Dagens Næringsliv Morgen 14.09.2004

16 Klassekampen Morgen 16.12.2004

17 NTB Tekst 7.01.2003

Sponheim (landbruksminister)¹⁸. I kronikken tar de for seg viktigheten av innovasjonspolitikken og hvordan denne skal legge grunnlaget for fremtidig velferd.

Kronikken følges opp av flere innlegg i ukene som kommer. Her legges det vekt på hva som må til for å lykkes med en slik innovasjonspolitikk, hvilke utfordringer man vil møte og hvordan det arbeides med innovasjon i andre europeiske land. Av holdninger som fremkommer er det dominerende synet at disse ordene om innovasjon og innovasjonspolitikk må følges opp med handling og ikke minst penger. Fokuset er i stor grad på hvor mye penger som vil bevilges til innovasjonsfremmende arbeid.

Når planen for en helhetlig innovasjonspolitikk så er fremlagt av næringsministeren og statsministeren, blir denne av flere medier kritisert for å være for lite konkret og uten midler for å nå de målene regjeringen har satt. Regjeringen roses for initiativet og det anerkjennes at en slik politikk er nødvendig, det er også utstrakt enighet om målene som regjeringen setter opp. Problemet derimot er at planen er «best egnet for festtaler»¹⁹ og mangler konkretisering. Det sies for eksempel ingen ting om hva det vil si å være et av verdens mest nyskapende land eller hvordan vi skal klare å komme dit. Formuleringene i planen kritiseres altså for å være innholdsløse lovord, eller som det står å lese i Dagens Næringsliv 24.11.2003: «Innovasjonsmeldingen er nok velment fra de fem departementene som står bak, men tiltakene for puslete til at de vil bringe oss særlig langt i retning av visjonen om Norge som et av verdens mest nyskapende land».

Debatten om innovasjonspolitikken ønskes velkommen fra NHD som representert ved en statssekretær i et debattinnlegg²⁰ forsvarer den kritiserte planen ved å påpeke at dette kun er et første skritt på veien og ikke noe endelig produkt. Innlegget blir besvart noen dager senere med følgende innledning: «Mens gresset gror dør kua, synes å være resultatet av myndighetenes innovasjonspolitikk»²¹. Her kritiseres også omorganiseringen av virkemiddelapparatet for å kun være rettet mot Norge og for å ikke ha noen «verktøykasse». Debatten fortsetter så smått inn i 2004, men ikke i like stor grad som i tiden etter lanseringen av planen.

Under overskriften «Innovasjon og skylapper»²² tar Dagens Næringsliv opp et av temaene som har preget debatten om innovasjonspolitikken, nemlig selve begrepet innovasjon og hva som legges i dette. Her pekes det på regjeringens forståelse av innovasjon og at denne i alt for stor grad preges av en kobling mellom innovasjon og teknologi og FoU-dreven innovasjon. Det hevdes at planen for innovasjonspolitikken er basert på et perspektiv som setter teknologi og FoU i fokus, mens tjenestesektoren forbigås og

18 Aftenposten Morgen 2.05.2003

19 Dagens Næringsliv Morgen 19.11.2003

20 Dagens Næringsliv Morgen 26.11.2003

21 Dagens Næringsliv Morgen 1.12.2003

22 Dagens Næringsliv Morgen 10.02.2004

blir glemt. Det fremheves videre at det er et stort behov for økt kunnskap om hvordan prosessene knyttet til innovasjon, internasjonalisering og ekspansjon arter seg i service-sektoren.

Ellers kan det nevnes at det i debatten og omtalen av innovasjonspolitikken i mediene gjentatte ganger vises til andre land som hevdes å ha lykket bedre med sin innovasjonspolitik. Eksempler på land som trekkes frem er Canada, Finland og Danmark. Det hevdes også at Norge mangler et klima for innovasjon. Et av de største hindrene for innovasjon hevdes å være janteloven og en uvilje til å stikke seg frem og skepsisen mot de som gjør noe annerledes. Dette anerkjennes også av nærings- og handelsministeren som sier det er nødvendig å gjøre noe med nordmenns holdninger for å nå målene om innovasjon²³.

Til sist må det også tas med at debatten og omtalen i media også i stor grad tar for seg kuttene i bevilgninger til virkemiddelapparatet og problemene dette medfører i forhold til den lanserte planen for innovasjonspolitikken.

Oppsummering medieomtale og debatt

Som det fremkommer av den korte oversikten over, ser vi at opprettelsen av Innovasjon Norge forløp relativt smertefritt og uten den store interessen i media. Det kom derimot en del reaksjoner i etterkant av etableringen og denne gikk i grove trekk ut på at det bevilges for lite penger og at Innovasjon Norge ikke hadde midler til å utrette det selskapet var ment å gjøre, nemlig stimulere til innovasjon i og internasjonalisering av norsk næringsliv. Selskapet svarte med andre ord ikke til forventningene.

Innovasjonspolitikken skapte større debatt og fikk mer omtale både før og etter lansering av planen for en helhetlig innovasjonspolitik. Flere aktører var kritiske til regjeringens uttalte satsing på innovasjonspolitik og både begrepsbruk og manglende satsing i form av penger ble kritisert. Regjeringen ble beskyldt for å drive symbolpolitikk hvor innovasjonsbegrepet manglet innhold og formuleringer som ble brukt beskyldes for å være tomme honnørord best egnet for festtaler.

Oppsummering

Etter å ha gått gjennom både offentlige dokumenter og oppslag i norske papirmedier med søkeordene «Innovasjon Norge» og «Innovasjonspolitik» for årene 2003 og 2004, fremkommer et inntrykk av at argumentene for reformeringen kan oppsummeres i forenkling av offentlig sektor og hensynet til viktigheten av innovasjon som forutsetning for fremtidig verdiskaping og derigjennom opprettholdelse av det norske velferdsnivået.

23 Dagens Næringsliv Morgen 15.06.2004

Gjennomgangen underbygger dermed interessen for å se nærmere på reorganiseringen av virkemiddelapparatet og hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i argumentasjonen for opprettelsen av Innovasjon Norge. Slik det ser ut etter å ha sett på relevante dokumenter og medieoppslag, underbygges relevansen av avhandlingens hypoteser og hvorvidt disse kan bekreftes eller avkreftes.

Kapittel 4: Innovasjon

I dette kapitlet er selve innovasjonsbegrepet tema. Innovasjon Norges hensikt er nettopp å fremme innovasjon og derigjennom skape utvikling. Deres oppgave blir dermed todelt: For det første skal de forsøke å begrense eller fjerne barrierer for innovasjon og for det andre skal det skapes insentiver og utvikles virkemidler som skal gjøre det lettere og mer attraktivt for aktører i næringslivet å drive innovasjonsaktivitet. Det er derfor sentralt å se nærmere på selve innovasjonsbegrepet og ulike tilnærminger til innovasjon. Innledningsvis redegjøres det for hvordan innovasjonsbegrepet har blitt utviklet og brukt fra første halvdel av forrige århundre og frem til i dag. Videre presenteres fire ulike tilnærminger til innovasjon, før det blir sett nærmere på hvordan norske myndigheter definerer og bruker begrepet. Deretter problematiseres innovasjonsbegrepet med hensyn til den utstrakte bruken av det, før denne avhandlingens innovasjonsbegrep presenteres.

Schumpeters bidrag og etableringen av innovasjon som forskningsfelt

Til tross for at innovasjon har fått mye oppmerksomhet og utover 2000-tallet ble et svært populært begrep både i og utenfor academia, er innovasjon langt fra noe nytt. Innovasjon som eget forskningsfelt stammer fra 1960-årene hvor blant annet opprettelsen av Science Policy Research Unit (SPRU) ved Universitetet i Sussex var en viktig milepæl (Fagerberg, 2005). Som også navnet på denne enheten signaliserer var man på dette tidspunktet mer opptatt av innovasjon i sammenheng med forskning, men senteret ble med sin tverrfaglige tilnærming til innovasjon et viktig miljø for utviklingen av innovasjon som selvstendig felt. Et konkret eksempel på hva som sprang ut fra dette SPRU-miljøet er tidsskriftet *Research Policy* som etter hvert ble, og fremdeles er, et av de ledende akademiske tidsskriftene på feltet. Det ble også utgitt flere bøker av personer tilknyttet SPRU som skulle komme til å bli innflytelsesrike på feltet, for eksempel Christopher Freemans *The Economics of Industrial Innovation* (Freeman, 1974). Freeman publiserte også sammen med John Clark og Luc Soete boken *Unemployment and Technical Innovation* (Freeman, Clark, & Soete, 1982) som senere ble fulgt opp med en klassisk artikkel hvor Freeman ser på det japanske innovasjonssystemet (Freeman, 1987). En annen klassiker er Dosi, Freeman, Nelson, Silverman og Soete sin *Technical Change and Economic Theory* (Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg, & Soete, 1988).

Som vi ser av referansene med tilknytning til SPRU-miljøet, var innovasjon her nært koblet opp mot teknologi og forskning, i kombinasjon med økonomisk utvikling. Selv om SPRU på mange måter var en pioner i forbindelse med å etablere innovasjon som et eget forskningsfelt, var det allikevel ikke her grunnlaget for innovasjonsteorien ble lagt. SPRU-miljøet tok i stor grad utgangspunkt i han som gjerne omtales som innovasjonsteoriens far og som nærmest en altnuligmann i økonomi (Andersen, 2004), nemlig

Joseph Schumpeter (1883 – 1950), en østerriksk økonom som hadde sine produktive år på første halvdel av 1900-tallet.

Schumpeter utviklet en mer dynamisk teori for å forklare økonomisk utvikling da han selv mente at utviklingen ikke lot seg studere gjennom statiske linser hvor man så på fordelingen av gitte ressurser (Fagerberg, 2005). Schumpeter mente derimot at et mer dynamisk perspektiv på utvikling hvor utvikling skjer når likevekten i et marked forstyrres, i motsetning til andre økonomiske tilnærminger hvor likevekt er målet. Schumpeter mente altså at det er mangel på likevekt, ubalanse, i markedet som bringer økonomien fremover og skaper økonomisk utvikling. Han presenterte et analyseskjema for økonomisk evolusjon med utgangspunkt i en likevektssituasjon (Andersen, 2004). Denne situasjonen er ifølge Schumpeter basert på rutineadferd og det skjer ingen ting som forstyrrer disse rutinene. Så skjer det på et tidspunkt et brudd i disse rutinene, systemets likevekt forstyrres ved at et mindretall innovatører innfører fornyelser av noen rutiner. Det klassiske eksempelet her er utviklingen av jernbanen som etter hvert tok over for hestetransport. Rutineadferden var i utgangspunktet hesteskyss, men så skjedde det et brudd i denne rutinen ved at jernbanen ble utviklet og begynte å ta over som foretrukket transportmiddel. Det er dette Schumpeter kalte økonomisk utvikling (*economic development*). Etter hvert som jernbanen tar mer og mer over transporten, oppnås over tid en sluttlikevekt. Denne nye likevekten er et resultat av en konkurranse mellom de gamle og nye rutinene, og det oppstår en ny rutinesituasjon. Jernbanen tok til slutt over for hesteskyss i de områdene hvor jernbanen var utbygget. Men så skjer det en videre utvikling av transportmidler og vi får en evolusjon basert på denne sluttlikevekten. Bil-revolusjonen er et eksempel på evolusjon i dette perspektivet da denne tar utgangspunkt i den nye likevektssituasjonen og utvikler alternative transportmidler slik at vi får enda en ubalanse i likevektssituasjonen, gamle rutiner avvikles og nye introduseres. Det er slike gjentatte forstyrrelser i likevektssituasjoner som Schumpeter altså betegnet som økonomisk evolusjon (Andersen, 2004).

Schumpeter mente altså at innovasjon er det som driver økonomisk utvikling og det er entreprenøren som står bak disse innovasjonene. Entreprenøren fikk mye oppmerksomhet i den første av Schumpeters store bidrag, *The Theory of Economic Development* (Schumpeter, 1934). Han sier her at entreprenørskap, og dermed også innovasjon, kan defineres som det å skape eller gjøre nye kombinasjoner. 'Nye kombinasjoner' kan bestå av både nye og eksisterende materialer og ressurser. Entreprenørskap er dermed i henhold til Schumpeter å utnytte tilgjengelige ressurser og finne nye ressurser, og å kombinere disse på nye måter. Dette leder videre til en måte å typologisere innovasjoner eller entreprenøriell aktivitet, også denne hentet fra *The Theory of Economic Development* (Schumpeter, 1934), hvor det kan skilles mellom fem typer innovasjon. Disse er introduksjon av et nytt produkt, introduksjon av en ny produksjonsmåte, utnyttelse av et nytt marked,

tilgang til nye råmaterialer og til sist nye organisasjonsformer. Disse fem typologiene har, som vi skal se flere eksempler på etter hvert, generert en rekke ulike retninger for utvikling av innovasjonslitteraturen.

Schumpeter stiller også svært strenge krav til dette nye for at det skal være en innovasjon. Mens det i nyere innovasjonslitteratur er vanlig å gradere innovasjon og snakke om inkrementelle og radikale innovasjoner (Fagerberg, 2005), mente Schumpeter at det ikke ga mening å snakke om skrittvis endringer som innovasjon: «In so far as the 'new combination' may in time grow out of the old by continuous adjustment in small steps, there is certainly change, possibly growth, but neither a new phenomenon nor development in our sense.» (Schumpeter, 1934, s. 65-66). Dette betyr at ved å følge Schumpeters definisjon av innovasjon, utelukkes en betydelig andel av det som nok av mange andre vil kategoriseres som innovativt. Dette skal vi se nærmere på senere i kapitlet.

Videre mente han også at innovasjon ikke kan skje i eksisterende virksomheter, men at oppstart av ny virksomhet er en forutsetning for innovasjon. Dette henger, i likhet med kravet til at innovasjonsaktivitet må finansieres ved hjelp av kreditt, sammen med at utviklingen ifølge Schumpeter ikke kan skapes basert på eksisterende virksomhet og ledige ressurser. For å oppfylle kravene i henhold til definisjonen av innovasjon må altså enten en ny aktør eller nye ressurser introduseres i det økonomiske systemet.

I samme verk hevder Schumpeter også at det lar seg gjøre å kategorisere ikke bare resultatet av entreprenørens aktivitet, men også entreprenøren selv. Han presenterer tre ulike kategorier og mener altså at det finnes tre ulike typer entreprenører som blir drevet av ulike motiver. Den første typen entreprenør er den som har en drøm og en vilje til å skape sitt eget kongerike. Den andre typen er drevet av ønsket om erobring, mens den siste drives av gleden ved å skape. Denne typologiseringen kan se noe utdatt ut, og Swedberg (2000) har derfor oversatt Schumpeters formuleringer til et mer moderne språk hvor han ender opp med kategoriene ønsket om makt og uavhengighet, ønsket om suksess og tilfredsstillelsen ved å få ting gjort. Schumpeter anså altså at entreprenøren ble drevet av en indre motivasjon fremfor direkte økonomiske insentiver.

Innovasjon er altså tett koblet mot entreprenøren og representerer et brudd på eksisterende rutiner og er et resultat av nye kombinasjoner. Schumpeter fremstiller entreprenøren som en proaktiv aktør som bryter en likevektstilstand ved å introdusere en innovasjon i markedet, noe som også skiller han fra andre teorier om økonomisk utvikling både før og etter hans tid (Blaug, 2000). Andre som har presentert teorier med sikte på å forklare økonomisk utvikling har tatt det motsatte og kanskje mer tradisjonelle utgangspunktet, nemlig en tilstand med ulikevekt i markedet hvor entreprenøren utnytter denne situasjonen til å skape profitt før likevekten er gjenopprettet. Schumpeter sin tilnærming var med andre ord ganske original og tok et annet utgangspunkt enn mange.

En annen ting som skiller Schumpeters entreprenør fra andre bidrag er hans vektlegging av kreditt som forutsetning for økonomisk utvikling (Schumpeter, 1934). Han mente at utviklingen ikke kunne skje med oppsparte eller tilgjengelige midler, men stilte altså som krav at entreprenøren måtte låne midler for å starte sin virksomhet, noe som også var et av kravene for entreprenørskap og derigjennom innovasjon. Innovasjon kunne ikke skje i eksisterende virksomheter, men resulterte i etableringen av nye foretak.

For å oppsummere kan vi si at Schumpeter i sine tidlige verker, for øvrig ofte kalt Schumpeter Mark I (Fagerberg, 2005), stilte nokså strenge krav for å karakterisere noe som en innovasjon (Andersen, 2004). For det første kan ikke innovasjon skje i små skritt, altså er det ikke sikkert det gir noen mening å snakke om inkrementell innovasjon. Innovasjon er ikke det samme som oppfinnelse og gjennomføres ikke av en oppfinner, men av en «ny mann» i det økonomiske systemet. Det vil si at entreprenøren har ikke tidligere vært en del av det økonomiske systemet hvor han som entreprenør går inn i og endrer, noe som igjen medfører at innovasjon ikke kan skje i eksisterende virksomheter siden innovasjon er et resultat av entreprenørskap. Innovasjon kan ikke finansieres med oppsparte midler eller tilgjengelige økonomiske ressurser, men forutsetter bruk av kreditt. Med andre ord må både entreprenøren og midlene som finansierer innovasjonen komme utenfra og ikke være en eksisterende del av det økonomiske systemet.

Schumpeter modifiserte senere sine krav til å oppfylle kravene til innovasjon. I sine senere arbeider, gjerne kalt Schumpeter Mark II, var han mer opptatt av større virksomheter fremfor den enkelte entreprenør (Fagerberg, 2005). Innovasjon var fremdeles en funksjon av entreprenørskap og kreativitet, men Schumpeter anerkjenner også at entreprenøren ikke er så bundet av rutine og at å gjøre ting som ligger utenfor disse rutinene ikke nødvendigvis er så risikofyllt eller vanskelig. Han vedkjenner også at innovasjon i seg selv kan bli en rutine (Schumpeter, 1976). Dette kobles kanskje naturlig nok opp mot tiden Schumpeter levde i og utviklingen av næringsliv og effektivisering i produksjon og så videre (Andersen, 2004). I *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process* fra 1939, analyseres spredningen av innovasjon og Schumpeter vektlegger her hvordan innovasjon i en næring har en tendens til å skje i klynger eller clustre (Schumpeter, 1939). Det er i forbindelse med dannelsen av slike innovative næringsklynger at Schumpeter kobler innovasjonsteorien opp mot den omdiskuterte teorien om sykluser og lange bølger i økonomien (Kondratieff, 1935). Gjennom å koble innovasjon og teorien om økonomisk utvikling i lange bølger eller sykluser, forklarer Schumpeter hvordan det er innovasjon som ved å introdusere eksempelvis en ny teknologi i en næring, fører til et skift i økonomien og dermed er starten på en ny bølge eller syklus som varer en periode, før det på nytt skjer et brudd som følge av innovativ aktivitet i næringen. At innovasjon skjer i et samspill mellom aktører og gjerne i klynger er også utgangspunktet for flere andre tilnærminger (Edquist, 2005; Isaksen,

2010; Lundvall, 1988, 1992a; Malerba, 2004b; Nelson, 1993; Porter, 1990), som vi skal se litt senere i kapitlet.

I *Capitalism, Socialism and Democracy* som ble publisert første gang i 1942 etter *Business Cycles*, introduseres begrepet 'kreativ destruksjon' (*creative destruction* på engelsk) (Schumpeter, 1976). Også her er innovasjon drivkraften som motvirker stagnasjon i økonomien og som skaper et brudd i forhold til den til enhver tid gjeldende situasjonen. Kreativ destruksjon viser til at når noe nytt introduseres i et marked og det oppstår et brudd med den gjeldende situasjonen, skjer denne suksessen på bekostning av noe annet. Et eksempel på dette fra vår egen tid kan hentes fra musikkbransjen. Her har vi sett en rekke innovasjoner i løpet av de siste tiår hvor det ene nye produktet slår det andre i hjel; kassetten tok over for vinylplatene, CD-platene overtok for kassetten, før det digitale formatet nå er på vei til å gjøre CD'en om til en teknologisk dinosaur. Faktisk har utviklingen gått så langt at vi ikke lenger trenger å eie musikken vi ønsker selv, vi kan høre på musikk gratis rett fra Internett via ulike streamingtjenester. Altså har musikkbransjen gått gjennom en prosess hvor flere innovasjoner knyttet til selve produktet har medført en kreativ destruksjon som langt på vei har fjernet flere produkter fra markedet. Med andre ord, utviklingen har gått på bekostning av noe.

Ulike tilnæringer til innovasjonsbegrepet

Selv om innovasjonsbegrepets utgangspunkt er evolusjonær økonomisk teori, har konseptet og teorien om innovasjon i dag blitt betydelig utvidet og litteraturen på feltet er stor, bredt anlagt og i stadig vekst. Det finnes en lang rekke tilnæringer til innovasjon og det eksisterer mange ulike miljøer som studerer og bruker innovasjon på til dels svært ulike måter. Vi skal her få en oversikt over noen av retningene, uten at det på noen som helst måte er ment å gi en uttømmende redegjørelse for bruken av innovasjonsbegrepet.

Type innovasjon

Det finnes flere måter å dele inn eller systematisere innovasjon (Fagerberg, 2005) og et naturlig og vanlig utgangspunkt er igjen Schumpeter og hans fem ulike typer innovasjon (Schumpeter, 1934). Han skilte som nevnt tidligere mellom nye produkter, nye produksjonsmetoder, nye råvarer, nye markeder og nye måter å organisere virksomheter på. Den første typen, produktinnovasjon som det er vanlig å kalle det (Fagerberg, 2005), er kanskje det som først forbindes med innovasjonsbegrepet og innebærer et produkt som enten er helt nytt og som ikke tidligere har vært omsatt i et marked og som konsumentene derfor ikke kjenner fra før. Det er her viktig å understreke at det ikke kan settes likhetstegn mellom innovasjon og oppfinnelse (Fagerberg, 2005) da innovasjon fordrer at det nye produktet er introdusert i et marked. En oppfinnelse kan føre til innovasjon, men det er ingen automatikk i dette. Holder vi oss til Schumpeters definisjon må pro-

duktet eller oppfinnelsen i tillegg også medføre et brudd i den gjeldende situasjonen i markedet, det vil si det skal få en betydning eller ha en effekt utover virksomheten som har utviklet og lansert produktet.

Når innovasjonsteorien begynte å utvikles som eget forskningsfelt fra 1960-tallet og utover, var det hovedsakelig produktinnovasjon som var i fokus. Dette har sammenheng med at innovasjon var nært knyttet opp mot FoU-virksomhet. Innovasjon ble hovedsakelig betraktet som forskningsdrevet og innovasjon var i all hovedsak et resultat av teknologisk utvikling (Dosi et al., 1988; Freeman, 1974, 1987; Freeman et al., 1982; Freeman & Soete, 2004). Dette bildet har etter hvert blitt nyansert og vi har blant annet fått en egen tilnærmingen til innovasjon i tjenester (Barcet, 2010; Furseth, 2008; Gallouj & Djellal, 2010; Gallouj & Savona, 2010; Howells, 2010; Toivonen, 2010).

Produktinnovasjon kan altså skje både fra vareproduserende næringer og servicesektoren. Et eksempel på en produktinnovasjon kan være Tripp Trapp® stolen fra den norske produsenten Stokke²⁴. Denne stolen, som kan justeres etter barnets størrelse og dermed «vokser» med barnet, var unik når den ble lansert i markedet og er et av de mest suksessrike norske produkter internasjonalt. Et eksempel på tjenesteinnovasjon kan være flyselskapenes etter hvert veldig vanlige automater hvor passasjerene sjekker inn selv. Denne tjenesteinnovasjonen bidrar til mindre kø og kan dermed oppfattes som en forbedring av hele produktet eller hele flyreisen fra passasjerenes perspektiv.

Prosessinnovasjon, som det gjerne kalles (Fagerberg, 2005), innebærer introduksjon av en ny produksjonsmetode som ikke tidligere har vært kjent i en gitt bransje eller næring (Schumpeter, 1934, 2000). Dette kan være nye måter å produsere en vare eller tjeneste på som enten er helt ny eller som har blitt overført fra en næring til en annen. Det som er vesentlig er at prosessen eller produksjonsmåten ikke tidligere er benyttet i den gjeldende bransjen og dermed fører til at innovatøren får et fortrinn i forhold til sine konkurrenter slik at disse må ta endringene til etterretning og at det får konsekvenser for næringen som sådan. Et klassisk eksempel på en prosessinnovasjon er Henry Ford og hans introduksjon av samlebåndproduksjon i bilbransjen, som jo førte til at bilene som ble produsert på hans fabrikker ble billigere enn andre fabrikanter sine produkter og dermed ga Ford en større andel av markedet. Et annet eksempel på en prosessinnovasjon finner vi hos den norske fiskeforedlingsbedriften Bremnes Seashore som står bak produktet salmalaks²⁵. Det kan for øvrig diskuteres om salmalaksen også kan defineres som en produktinnovasjon, men siden det er selve prosessen med å pakke og oppbevare fisken som er denne innovasjonens kjerne, er den også et godt eksempel på en prosessinnovasjon. Det er altså måten laksen behandles og pakkes for å sikre et ferskt produkt

24 <http://www.stokke.com/no-no/highchair/tripp-trapp-product-concept.aspx>

25 <http://www.salma.no/om-salma>

av høy kvalitet som gjør produktet innovativt.

Den tredje innovasjonstypen, markedsinnovasjon, dreier seg om å utnytte åpninger i markedet som ikke har vært tatt i bruk tidligere av en gitt bransje. Det er ikke noe krav til at dette skal være et nytt marked, men det skal være utnyttet av den gjeldende bransjen. Igjen kan Ford og samlebandet tjene som eksempel. Ved å tilby biler til en lavere pris enn sine konkurrenter, åpnet det seg også et nytt marked som Ford visste å gjøre seg nytte av, nemlig hans egne arbeidere. Dette var en konsumentgruppe som ikke tidligere hadde hatt midler nok til å kjøpe Fords produkt, men som fikk råd etter endringen i produksjon og dermed også prisendring.

Oppdagelse eller utnyttelse av nye råvarer er en fjerde gruppe innovasjon ifølge Schumpeter (1934, 2000). Igjen er det ikke nødvendigvis noe krav at denne råvaren eller innsatsfaktoren skal være genuint ny, men den skal altså ikke være benyttet i gjeldende næring eller marked tidligere. For å gå tilbake til fiskeprodukter, sysler forskere nå med tanken om å introdusere torsk i sushi²⁶. Dersom dette faktisk gjøres, vil det være en innovasjon basert på bruk av en ny råvare i et eksisterende marked.

Den siste gruppen er organisatorisk innovasjon, noe som innebærer en form for ny organisering av en næring og eksemplet Schumpeter selv bruker er at det oppstår en monopolsituasjon eller at en slik situasjon blir brutt (Schumpeter, 1934, 2000). Også denne typologien har blitt videreutviklet og representerer en av forgreiningene innenfor innovasjonsforskningen (Lam, 2005). Viktige stikkord for dette perspektivet er læring og endringskapasitet og –vilje. Et eksempel på en organisatorisk innovasjon er New public management (NPM) (Hood, 1991). De første reformene som kjennetegnes av NPM og introduserer markedstenkning og privat sektor som inspirasjon for offentlig sektor, representerte en helt ny måte å organisere offentlig virksomhet. Konkurransetsetting var helt utenkelig i forhold til det weberske byråkrati og representerer derigjennom en innovasjon i forhold til hvordan hele den offentlige sektor organiseres.

For flere av disse typene kan det argumenteres for en glidende overgang og kanskje er ikke disse fem typene den mest hensiktsmessige inndelingen, men disse har uavhengig av dette utgjort grunnlaget for videre utvikling og nye måter å dele inn og betrakte innovasjon. En annen og mye benyttet måte å klassifisere innovasjon, er dikotomien radikal og inkrementell innovasjon (Freeman & Soete, 2004). I dette perspektivet defineres altså innovasjon med utgangspunkt i hvor radikal innovasjonen er i forhold til eksisterende produkter, teknologi, organisasjonsmåter eller hva det måtte være. En radikal innovasjon er noe gjennomgripende nytt som får store konsekvenser for både eieren av innovasjonen, brukere og andre aktører i samme marked eller næring. En radikal innovasjon kan beskrives som noe revolusjonerende nytt og forbindes gjerne med teknologi

26 Rapp, Ole Magnus: (2012): Nå skal torsken serveres rå. *Aftenposten*, 18. oktober 2012

og med store økonomiske konsekvenser. Det er disse innovasjonene som tilfredsstillter Schumpeters strenge definisjon av innovasjonsbegrepet (E. S. Andersen, 2004; Schumpeter, 1934) og hans eget eksempel med tog som erstatning for hesteskyss er et eksempel på en radikal innovasjon. Inkrementelle innovasjoner er nettopp det Schumpeter sier innovasjon ikke kan være, nemlig små, skrittvis endringer som på sikt viser seg å representere en betydelig endring eller forbedring i forhold til utgangspunktet.

Lundvall (1992b) problematiserer denne måten å kategorisere innovasjon på ved å hevde at innovasjoner som er radikale i tekniske forstand ikke nødvendigvis får store økonomiske konsekvenser, mens inkrementelle innovasjoner i teknologisk forstand kan få store økonomiske konsekvenser og sånn sett være radikale. Et eksempel på førstnevnte situasjon er utviklingen av datamaskinen. De første datamaskinene var svært radikale innovasjoner teknisk sett, men de fikk svært liten økonomisk betydning før det hadde gått nærmere hundre år. Dette er for så vidt et sentralt trekk ved mange innovasjoner, at den økonomiske betydningen kommer mye senere i tid enn selve innovasjonen, noe som henger sammen med diffusjonsprosessen og dens tidsforløp (Hall, 2005). Ved motsatt tilfelle, når en inkrementell innovasjon får stor økonomisk betydning og dermed kan klassifiseres som radikal i økonomisk forstand, noe som også er vanlig og gjerne består av en prosess- eller organisatorisk endring som løser problemer eller flaskehalser som igjen fører til store økonomiske gevinster for virksomheten. Lundvall sier videre at mange innovasjoner, av nevnte årsaker, derfor kun vil være radikale i henhold til en av de to dimensjonene. Det er dermed avgjørende å ha i minnet at innovasjon ikke kun dreier seg om teknologi eller fysisk vareproduksjon. Det kan like gjerne være i de små justeringene i organisering eller i forhold til markedet vi i realiteten finner de største innovasjonene.

Serviceinnovasjon

En tilnærming som har fått mer oppmerksomhet de siste årene, er serviceinnovasjon. Denne retningen er basert på at det er betydelige forskjeller mellom innovasjon i tradisjonelle produksjonsbedrifter og produksjon av tjenester (Gallouj & Savona, 2010), noe som henger sammen med kjennetegn ved selve tjenesteproduktet. Tjenester er ikke fysiske ting, men en serie med aktiviteter eller prosesser som blir produsert og konsumert samtidig (Grönroos, 1997). I tillegg er det utfordrende for produsenten å ha kontroll på kvaliteten ved tjenesteproduksjon da tjenester er svært heterogene og produksjonen skjer i et samspill mellom produsent og konsument. Disse kjennetegnene ved selve produktet medfører også at det er til dels betydelige forskjeller mellom tradisjonelle produksjonsbedrifter og servicebedrifter, noe som også naturlig nok medfører forskjeller med hensyn til innovasjon. Noen argumenterer derfor for at det er nødvendig med en egen teoretisk tilnærming til serviceinnovasjon og at det er behov for forskning på dette feltet da det er store gap i litteraturen om serviceinnovasjon (Gallouj & Savona, 2010).

Et argument for nødvendigheten av å behandle serviceinnovasjon som et eget felt, er vanskeligheter i tilknytning til måling av innovasjon. Det finnes få tilgjengelige indikatorer som er utviklet med tanke på serviceinnovasjon, noe som fører til problemer med å fange opp innovasjon i sektoren (Miles, 2005). Årsakene til dette ligger delvis i kjennetegnene ved selve tjenesteproduktet, men i tillegg til det som er nevnt består servicenæringen av en stor andel såkalte knowledge-intensive business services (KIBS), som igjen gjør det vanskelige å måle innovasjonsaktivitet. Indikatorer som brukes for å måle innovasjon er gjerne basert på FoU og teknologi (Smith, 2005), noe som gjør det vanskelig å fange opp serviceinnovasjon. Dette er også noe av bakgrunnen for at servicevirksomheter har blitt ansett som lite innovative. Men det skjer innovasjon også i disse virksomhetene, det er bare slik at innovasjon ofte tar en annen form enn i vareproduserende virksomheter og må behandles annerledes (Sundbo & Gallouj, 2000, s. 44). Det har også blitt gjort studier som hevder at det faktisk skjer betydelig innovasjonsaktivitet for eksempel i reiselivsnæringen (Rønningen, 2009).

Ifølge Howells (2010) er det hovedsakelig tre konseptuelle tilnærminger til serviceinnovasjon. Det er en teknologisk tilnærming hvor drivkreftene for innovasjon hovedsakelig ligger utenfor selve bedriften og gjerne er knyttet til bruk av ny teknologi, og da særlig IKT, i tjenesteyting. Den andre tilnærmingen er det Howells kaller serviceorientert. Innenfor denne tilnærmingen forutsettes det at tjenesteproduksjon er så forskjellig fra tradisjonell vareproduksjon, at man i stedet for å overføre tradisjonell innovasjonsteori heller søker å utvikle en selvstendig tilnærming til serviceinnovasjon. Et argument for dette er at det er vanskelig å definere et tjenesteprodukt og observere når produktet har gjennomgått en signifikant endring og derigjennom blitt en innovasjon (Howells, 2010, s. 70). Den tredje og siste, som er den integrerte tilnærmingen, tar utgangspunkt i at de endringene vi har sett gjennom den økte betydningen av tjenester i økonomien, gjør det nødvendig å se på varer og tjenester som bestanddeler i det som kalles «løsninger». Derfor må vi også se varer og tjenester i sammenheng i forbindelse med innovasjon.

Når vi snakker om serviceinnovasjon er det viktig å skille mellom innovasjon i service og innovasjon i servicebedrifter (Barcet, 2010). Innovasjon i service innebærer innovering i selve tjenesten eller serviceproduktet og kan defineres som følgende:

(...) innovation with regard to the result obtained by the client or user, as the result introduces something new into the way of life, organization timing, or placement of what can generally be described as the individual and collective process that relate to customers (Barcet, 2010, s. 51).

Innovasjon i servicebedrifter derimot trenger ikke være det vi omtaler som serviceinnovasjon, men kan skje på samme måte og ha samme kjennetegn som eksempelvis en organisatorisk eller prosessinnovasjon i vareproduserende virksomheter. En innovasjon i en servicebedrift trenger ikke få konsekvenser for klienten eller brukeren og er derfor

ikke en serviceinnovasjon i henhold til definisjonen over. Det vesentlige er altså at det har skjedd en nye nytt i forhold til det sluttproduktet konsumenten faktisk får.

Systemtilnærming

Kline og Rosenberg (1986) tok på midten av 1980-tallet opp en annen klassisk diskusjon på innovasjonsfeltet. De tok utgangspunkt i hva innovasjon *ikke* er og brukte begrepet 'lineær modell' som karakteristikk av en til dels utbredt oppfatning om innovasjon og innovasjonsaktivitet, nemlig oppfatningen om den tette koblingen mellom teknologi og forskning, og innovasjon. De tok til orde for at innovasjon ikke er noen «smooth, well-behaved linear process» (Kline & Rosenberg, 1986, s. 285). Innovasjon er som regel ikke et resultat av forskning etterfulgt av utvikling, produksjon og deretter introduksjon i markedet. De sier videre at innovasjon heller er en kompleks og sammensatt prosess som vanskelig kan måles. Mange innovasjoner er et resultat av inkrementelle endringer og justeringer, gjerne knyttet til diffusjon, og det er også viktig å utvide fokus til å i større grad omfatte immaterielle forhold. Det gir derfor ikke mening å snakke om innovasjon som en lineær prosess, og Kline and Rosenberg (1986, s. 304) mener at et systemisk perspektiv hvor innovasjonsprosessen betraktes som endringer i et større system bestående av både fysiske attributter og omgivelser, produksjonsfasiliteter, kunnskap og den sosiale konteksten til selve virksomheten er nødvendig for å forstå innovasjon og innovasjonsprosesser.

Det har etter hvert blitt nærmest et mantra at innovasjon ikke er noe som skjer i isolasjon, men i samhandling og interaksjon mellom ulike aktører (Edquist, 2005; Fagerberg, 2005). Systemtilnærmingen har fått stor betydning og det er blitt vanlig å snakke om regionale og nasjonale innovasjonssystemer, til tross for at man ikke har kommet fram til noen enhetlig teori om innovasjonssystemer. Konseptet «nasjonale innovasjonssystemer» ble først introdusert av Freeman (1987) i hans studier av innovasjon og teknologisk utvikling i Japan og ble definert som nettverk av institusjoner i både offentlig og privat sektor som gjennom sin aktivitet og interaksjon initierer, importerer og sprer ny teknologi. Mens både Freeman og Rosenberg og Kline er opptatt av teknologi og kobler innovasjon nært opp mot FoU-virksomhet, er Lundvall (1992b) mer opptatt av læring i sin tilnærming til innovasjonssystemer. Innovasjonssystemer i Lundvalls perspektiv består av ulike institusjonelle elementer eller strukturer i betydningen ikke-fysisk infrastruktur som ved å representere en viss stabilitet, legger til rette for innovativ aktivitet, siden stabilitet kan betraktes som en forutsetning for endring (Johnson, 1992). Til tross for argumenter om at globalisering og internasjonalisering vil minske nasjonalstatens betydning knyttet til økonomisk utvikling, hevder Dalum, Johnson og Lundvall (1992) at nasjonale myndigheter derimot har en svært sentral oppgave i å forme det helhetlige produksjonsstrukturen og den institusjonelle strukturen slik at disse ligger til rette for innovasjonsaktivitet. De mener det er en viktig oppgave for myndighetene å sørge for at

de institusjonelle omgivelsene er stabile og oppmuntrer til ærlighet og tillitt, verdier som på lang sikt er avgjørende for å skape innovasjon i et samfunn. Dette er verdier som skaper gode læringsforhold og dermed også innovasjon som i Lundvalls perspektiv forstås som nye kombinasjoner (Lundvall, 1992b). I dette perspektivet er kunnskap den viktigste ressursen i økonomien, mens læring er den viktigste prosessen. Innovasjonssystemers funksjon er dermed å produsere, spre og utnytte kunnskap økonomisk.

Når vi nå snakker om innovasjonssystemer, er det nærliggende å spørre seg hva selve begrepet inneholder. Et innovasjonssystem tilsier at innovasjonsaktiviteter er satt i system, og Edquist (1997a, s. 14) har følgende definisjon: «One way of specifying 'system' is to include all important economic, social, political, organizational, institutional, and other factors that influence the development, diffusion and use of innovations». Han vedgår imidlertid selv at denne definisjonen er bred og at det ikke lar seg gjøre å trekke opp grensene til et gitt innovasjonssystem ved å støtte seg på denne definisjonen. Men han hevder allikevel at definisjonen er nyttig nettopp fordi den er bred og dermed ikke ekskluderer noen determinanter. Han mener altså at denne måten å definere innovasjonssystemet på er bedre enn både Lundvall og Nelson sin tilnærming som vektlegger henholdsvis produksjonsstrukturer og institusjonell utforming, og organisasjoner som støtter FoU-aktivitet (Edquist, 1997a, s. 15).

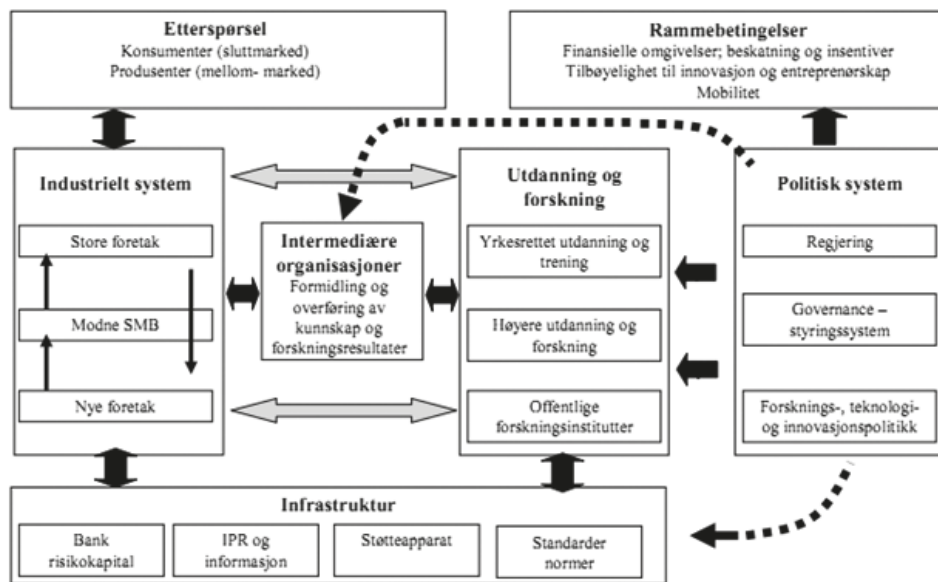
Figur 4.1 er en illustrasjon av et nasjonalt innovasjonssystem som viser hvilke aktører som er sentrale og relasjonene mellom disse. De mest sentrale aktørgruppene finner vi i det som i modellen er kalt det industrielle systemet. Her finner vi det private næringslivet hvor en stor del av samfunnets verdiskaping foregår, men det er også naturlig å inkludere deler av offentlig sektor i det industrielle systemet da offentlige aktører blant annet står for en betydelig andel av samfunnets tjenesteproduksjon (Spilling & Rosenberg, 2007, s. 73).

Den neste store gruppen i modellen er forsknings- og utdanningssystemet. Dette er aktører som har som hovedoppgave å produsere og spre kunnskap, nøkkeloppgaver i henhold til blant andre Lundvall (1992a) sitt syn på økonomisk utvikling. Mellom disse aktørgruppene finner vi det som her kalles intermediære organisasjoner. Dette er aktører som skal bidra til å koble det industrielle systemet og forsknings- og utdanningssystemet og sørge for at det skjer en formidling og overføring av kunnskap mellom disse slik at kunnskapen blir utnyttet i praksis. Det mest åpenbare eksemplet på en intermediær organisasjon er SIVA og blant annet deres næringsparker og inkubatorer. Innovasjon Norge er også en intermediær organisasjon gjennom sin formidling av kunnskap og kobling av aktører i ulike nettverkprogrammer.

Den siste store aktørgruppen finner vi i det politiske systemet som inkluderer både innovasjonspolitikken og andre politikkområder som påvirker de øvrige delene av inn-

ovasjonssystemet, i tillegg til de systemene som styrer og koordinerer dette. Det er også en fjerde aktørgruppe som er av betydning for det som skjer i innovasjonssystemet; etterspørselen eller markedet for det som produseres i systemet. Her finner vi konsumentene eller brukerne av de løsninger eller produkter som kommer ut av innovasjonssystemet. Disse er ikke passive mottakere av det som produseres, men kan også bidra til å påvirke systemet. Etterspørselen eller markedet i denne avhandlingens kontekst, vil være brukerne av Innovasjon Norges tjenester.

Modellen inkluderer også rammebetingelsene som alle aktørene må forholde seg til og infrastrukturen som skal tilrettelegge og støtte opp under aktiviteten i innovasjonssystemet. Og det er kanskje her Innovasjon Norge har sin største oppgave som en del av infrastrukturen. Innovasjon Norges tjenester skal legge til rette og støtte opp under næringsaktørene i det industrielle systemet og skal gjennom sine ulike tjenester bidra til at det skjer innovasjon i det industrielle systemet.



Figur 4.1: Det nasjonale innovasjonssystemet (Kilde: Spilling, 2005, s. 34)

Som pilene i figuren viser skjer det en samhandling og kommunikasjon mellom de ulike delene av innovasjonssystemet som illustrerer at innovasjon er en dynamisk prosess som ikke skjer i isolasjon, men i samspill mellom en rekke aktører. Vi ser at det som skjer i en del av systemet får konsekvenser også for andre aktører og at endringer et sted i systemet vil få konsekvenser for de andre aktørene.

Like interessant som å se på aktørene i innovasjonssystemet, er det å se på aktivitetene som finner sted her. Edquist (2009b) deler nøkkelaktivitetene i innovasjonssystemer i fire grupper med til sammen ti aktiviteter. Den første gruppen er de aktiviteter som skal sørge for å tilføre kunnskap i innovasjonsprosessen. I denne gruppen trekker han frem (1) FoU-aktiviteter og derunder utvikling av ny kunnskap, og (2) kompetanseutvikling gjennom både individuell og organisatorisk læring. Neste aktivitetsgruppering finner vi på etterspørselssiden i innovasjonssystemet og består av (3) dannelsen av nye markeder og (4) markedets krav til kvalitet. Den tredje gruppen består av aktiviteter som er nødvendige bestanddeler for opprettelse eller opprettholdelse av selve innovasjonssystemet. Her finner vi aktiviteter som (5) opprettelse og endring av nødvendige organisasjoner for innovasjon i nye sektorer eller felter, (6) nettverksbygging, samt (7) opprettelse og endring av institusjoner som lover og reguleringer i tillegg til kultur og normer som kan skape insentiver og fjerne hindringer for innovasjon. Den fjerde og siste gruppen innovasjonsaktiviteter er støttefunksjoner for virksomhetene i systemet. Herunder finner vi (8) inkubatorer, (9) finansiering og (10) konsulentvirksomhet. Disse ti aktivitetene er altså i følge Edquist (2009b, s. 4) de avgjørende determinantene for utviklingen og spredningen av innovasjoner, og ved å ta hensyn til disse aktivitetene kan man da i teorien legge forholdene til rette for økt innovasjon i et innovasjonssystem.

Å skulle fylle ut modellen og plassere ulike aktører og organisasjoner inn i modellens ulike bokser er ikke så intuitivt som det kanskje kan se ut til ved første øyekast. For eksempel inngår Innovasjon Norge i både infrastrukturen som en intermediær organisasjon og indirekte i det politiske systemet; en del av infrastrukturen ved at de skal være en tilrettelegger for innovasjon gjennom eksempelvis støtteordninger og nettverkstjenester, intermediær organisasjon gjennom eksempelvis NCE-programmet²⁷ og i det politiske systemet gjennom sin rolle som iverksetter av innovasjonspolitikken og i en, i alle fall tiltenkt, rolle som premissgiver for regjeringens innovasjonspolitik.

Som vi ser faller ikke Innovasjon Norge inn i én av boksene i figuren, men det kan argumenteres for at organisasjonen inngår i flere deler av innovasjonssystemet. Kanskje er det heller ikke så interessant å plassere ulike aktører i noen bås, men heller bruke systemtilnærmingen for å fange opp lærings- og samhandlingsaspektet ved innovasjon og økonomisk utvikling. Det mest vesentlige ved figuren er koblingene mellom aktørene og prosessene som oppstår som en følge av samspillet. Og for Innovasjon Norges vedkommende er det mest vesentlige ved en slik systemtilnærming å se på hva de kan gjøre for å tilrettelegge for at nettopp samspill og synergier skal oppstå mellom de ulike aktørgruppene i tillegg til innad i hver gruppe. Hvordan Innovasjon Norge kan påvirke og tilrettelegge for gode koblinger mellom de ulike aktørene som inngår i innovasjons-

27 Norwegian Centres of Expertise er en rekke næringsklynger hvor kunnskap og kompetanse innen ett felt samles og utgjøres av aktører som hevder seg på verdenstoppen innen sin næring

systemet er sentralt i forhold til deres målsetting om økt innovasjon og derigjennom både bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet.

En annen variant av systemtilnærmingen, er det regionale innovasjonssystemet. Her er utgangspunktet at innovasjoner, særlig i kunnskapsintensive deler av økonomien, har en tendens til å opptre i geografisk konsentrerte klynger (Asheim & Gertler, 2005). Innen denne retningen, som er nært koblet opp mot taus kunnskap (Polanyi, 2000) og kunnskapsoverføring, og teorien om næringsklynger (Porter, 1990; Reve, 2007), anses det som hensiktsmessig å se på innovasjonssystemer som de aktører og den infrastrukturen som er involvert i og støtter opp om innovasjons- og læringsprosesser som skjer i et geografisk avgrenset område. Det vil si at vi kan gå inn i et geografisk avgrenset område og definere et eget innovasjonssystem i dette området og se på de aktører og prosesser som gjør seg gjeldende. Dette er en tilnærming vi finner også i Innovasjon Norges arbeid, blant annet ved etableringen av Norwegian Centres of Expertise og Arena-programmet som begge dreier seg om å forsterke innovasjonsaktiviteten i næringsklynger basert på kunnskapsdeling og samarbeid.

De samme eksemplene kan benyttes for å illustrere en annen tilnærming til systemperspektivet, sektorielle innovasjonssystemer (Malerba, 2004b). Utgangspunktet her er at på bakgrunn av til dels store forskjeller mellom sektorer både med hensyn til teknologi og organisering, vil det også være store forskjeller med hensyn til hvordan innovasjon skjer i de ulike sektorene. Innovasjon i farmasibransjen vil eksempelvis arte seg svært forskjellig fra innovasjon i reiselivet. Malerba (2004a) mener derfor at det er hensiktsmessig å snakke om sektorielle innovasjonssystemer der utgangspunktet nettopp er at disse systemene vil være ulike mellom sektorer.

Uavhengig av perspektiv, er utgangspunktet for systemtilnærmingen kunnskap og betydningen av samhandling mellom ulike aktører for innovasjonsaktivitet. Systemtilnærmingen er også interessant i forhold til avhandlingens tema og case da Innovasjon Norge er en sentral aktør både i det nasjonale og regionale innovasjonssystemet gjennom sin rolle som tilrettelegger for innovasjonsaktivitet både gjennom ulike støtteordninger for næringslivet, men også som både premissgiver for innovasjonspolitikken samtidig som det er et viktig innovasjonspolitisk verktøy. Systemtilnærmingen kan dermed brukes som et analytisk verktøy for å identifisere aktører og prosesser som er sentrale knyttet til det å tilrettelegge og fremme innovasjon.

Offentlig innovasjon

I de senere år har det også blitt satt fokus på innovasjon i offentlig sektor, til tross for at det med utgangspunkt i Schumpeter kan hevdes at siden offentlig sektor, i betydningen webersk byråkrati (Weber & Fivelsdal, 2000), ikke er aktører i et marked i tradisjonell forstand, er det per definisjon ikke mulig at innovasjon finner sted i offentlig sektor da

et av innovasjonskriteriene er introduksjon i et marked (Schumpeter, 1934). Men nå har det skjedd en del med hensyn til offentlig sektor og byråkrati siden Weber, og det finnes etter hvert så mange organisasjonsformer at det er vanskelig å trekke en grense mellom offentlig og privat sektor da både ulike tilknytningsformer og mekanismer (Perrow, 1986; Pollitt & Bouckaert, 2004; Veggeland, 2003, 2004, 2010) som gjør seg gjeldende i sektorene bidrar til å gjøre grensene uklare.

Det hevdes altså at, på lik linje som i næringslivet, innovasjon er av stor betydning også i offentlig sektor (Hartley, 2005) og en del av kjernen i offentlig virksomhet og avgjørende for å kunne forbedre offentlige tjenester (Albury, 2005). Moore og Hartley (2008) har også en kritisk diskusjon om hvorvidt vi faktisk kan snakke om innovasjon i offentlig sektor. De tar utgangspunkt i fire eksempler på påståtte innovasjon i offentlig sektor og viser hvordan og hvorfor disse bør behandles som faktiske innovasjoner. De mener at på bakgrunn av hvordan disse innovasjonene forandrer både produksjon og distribusjon av tjenester og hvordan dette påvirker samfunnet, må offentlig innovasjon tas seriøst.

I motsetning til mange forestillinger om offentlig sektor, eksempelvis at innovasjon og byråkrati er uforenelige (Lesjø, 2007), kan det vises til mye innovativ aktivitet i offentlige virksomheter (Albury, 2005). Faktisk snakker Moran (2003) om «hyper-innovation» i forbindelse med den britiske reguleringsstaten, såkalt reguleringsinnovasjon (Black, 2005), hvor mislykkede innovasjoner med negative følger bidrar til nye innovasjoner, hvor resultatet til slutt blir en nedadgående spiral med dårlige løsninger. I forlengelsen av dette ser vi at også i forbindelse med offentlig innovasjon er læringsaspektet sentralt og at for å lykkes med innovasjon også i offentlig sektor må man ikke være redd for nettopp å feile for så å lære av erfaringene (Parsons, 2005).

Vi kan også snakke om en innovativ forvaltning i forbindelse med innovasjon i offentlig sektor (Rønning & Teigen, 2007). Innovativ forvaltning kan komme til uttrykk enten som innovasjon i den offentlige sektor eller ved offentlig sektor som innovasjonsfremmer i den private sektor. Med andre ord: Offentlige aktører kan selv være innovatører og de kan tilrettelegge og stimulere til innovasjon i næringslivet. Opprettelsen av Innovasjon Norge kan være et eksempel på begge deler. Selve selskapet Innovasjon Norge kan representere både en organisatorisk og en tjenesteinnovasjon gjennom den nye måten å organisere virkemiddelapparatet, samtidig som virksomhetens oppgave jo er å fremme innovasjon i privat sektor.

Teigen (2007) deler offentlig sektor inn i tre hoveddeler; produksjon av varer og tjenester, organisering av selve sektoren og politikken som styrer de to andre delene. Ved å kombinere disse tre delene med de to delene av en innovativ forvaltning, presenterer Teigen seks tema som kan analyseres hver for seg, men også for å se hvordan de avhenger av hverandre. Han mener altså at innovasjon i den offentlige sektoren hovedsakelig skjer

i form av innovasjon i selve produksjonen av varer og tjenester, gjennom den administrative organiseringen av sektoren og gjennom den politiske organiseringen. Den andre formen for innovativ forvaltning, offentlig sektor som innovasjonsfremmer, kommer til uttrykk gjennom produksjon i og organisering av offentlig sektor for å fremme innovasjon i privat sektor, hvor Innovasjon Norge er et eksempel på begge deler. Det siste tema som trekkes frem er innovasjon i selve politikkkfunksjonen overfor den private sektor, hvor skatte- og avgiftspolitikkk kan tjene som eksempler.

Regjeringens bruk av innovasjonsbegrepet

I forbindelse med innovasjonsbegrepet og hva som ligger i dette, er det også interessant å se på hva norske myndigheter legger i begrepet innovasjon. Myndighetene snakker stadig om innovasjon og viktigheten av innovasjon for å henge med i utviklingen i en globalisert verden. Ofte argumenteres det også med at vi i Norge har en for lav innovasjonsgrad og at vi må øke denne for å møte endringer både i næringsstrukturen og demografiske endringer, ofte omtalt som tiden etter oljen og den kommende eldrebølgen. Dette er utfordringer som vi veit kommer og for å stå rustet til å møte disse uten at vi skal få endringer i det norske velferdssamfunnet, snakkes det om et behov for økt innovasjon både i næringslivet og i offentlig sektor.

Men for å forstå hva som ligger i disse påstandene og hvorfor myndighetene trekker frem innovasjon som løsningen, er det interessant å se på hva regjeringen legger i innovasjonsbegrepet i forhold til den ovenstående gjennomgangen. Til tross for at innovasjon kan skje og skjer i de fleste sektorer og politiske områder er det Nærings- og handelsdepartementet som har det overordnede ansvaret for innovasjonspolitikken. Det er derfor dit vi henvender oss når vi nå skal se på hvordan myndighetene definerer og bruker innovasjonsbegrepet.

På NHDs hjemmeside er det en egen temaside for innovasjon. Her legges en bred tilnærming til grunn:

En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon før den er kommet til praktisk anvendelse. Den må altså nå et marked med brukere eller kunder. Dette kan skje på flere måter - ved å lansere en ny vare eller en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, en anvendelse, ved markedstilpasninger eller gjennom nye organisasjonsformer som skaper økonomiske verdier (Nærings- og handelsdepartementet, 2012).

Definisjonen er tydelig basert på Schumpeter og inkluderer også fire av hans fem typer innovasjon (Schumpeter, 1934), bruk av nye råvarer er ikke nevnt. Det fremkommer også av sitatet at det skilles mellom en ny idé eller oppfinnelse og innovasjon, for å falle inn under NHDs innovasjonsbegrep må dette nye introduseres i et marked. Her sies

det faktisk også eksplisitt at det kan dreie seg om et marked med kunder eller brukere, noe som gjør at vi kan inkludere det som kalles sosial innovasjon og som kan defineres som nye ideer som brukes for å oppnå målsettinger knyttet til velferd og sosiale forhold (Mulgan, Tucker, Ali, & Sanders, 2006), og innovasjon i offentlig sektor (Albury, 2005; Hartley, 2005, 2008a, 2008b; Moore & Hartley, 2008). Dette er vesentlig også i forbindelse med studien av Innovasjon Norge, siden det her åpnes for at også andre aktører enn de som er heleid av private aktører. En konsekvens blir altså at aktører som er deleid av offentlig sektor også kan søke om og motta støtte fra Innovasjon Norge, eksempelvis destinasjonsselskaper i reiselivet. Disse er i hovedsak eid av private reiselivsbedrifter, men hvor kommunene i tillegg gjerne har en eierandel. At definisjonen ikke er begrenset til å gjelde kun tradisjonell økonomisk aktivitet medfører med andre ord at innovasjon like gjerne kan skje i forvaltningen eller i frivillige organisasjoner, som i det private næringsliv. Ved å inkludere disse nyanseres andre definisjoner som vektlegger verdiskaping, som for eksempel innovasjon som «å gjøre noe nytt som får økonomisk betydning» (Spilling & Rosenberg, 2007, s. 70). Nå kan det selvfølgelig diskuteres hva som ligger i økonomisk betydning og det er mulig å inkludere sosial og offentlig innovasjon i denne definisjonen også, og regjeringens variant legger altså all tvil til side når de inkluderer brukerbegrepet i sin innovasjonsdefinisjon og sier at økonomisk verdi også skapes i nevnte sektorer. Det ligger også implisitt i NHDs omtale av innovasjon at det dreier seg om utvikling og positive endringer. Eksempelvis omtales organisatorisk innovasjon som «nye og smartere måter å organisere arbeidsoppgaver» (Nærings- og handelsdepartementet, 2012).

At NHD har hentet mye av innholdet i sitt innovasjonsbegrep fra Schumpeter kommer også til uttrykk gjennom deres redegjørelse for innovasjon i ulike meldinger og proposisjoner. Et eksempel er når det i St.prp. nr. 51 (2002 – 2003), som jo legger grunnlaget for opprettelsen av Innovasjon Norge, sies at en innovasjon kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform som blir introdusert i et marked eller tatt i bruk for skape økonomiske verdier. Også utnyttelse av nye markeder legges i dette innovasjonsbegrepet. Dette er i tråd med Schumpeters innovasjonstyper, men som vi ser er ikke bruk av nye råvarer nevnt av regjeringen (Schumpeter, 1934; St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Denne måten å definere og avgrense innovasjonsbegrepet ser vi også at trekker en grense mellom innovasjon og oppfinnelse. Innovasjon i regjeringens forstand medfører altså et krav om implementering eller at det nye tas i bruk for at det skal ta steget og kunne karakteriseres som en innovasjon.

Den samme bruken av innovasjonsbegrepet finner vi i regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikkk som ble lansert av Bondevik-regjeringen i 2003. Her vektlegges også kunnskap: «Innovasjon bygger på ny kunnskap og nye kombinasjoner av kjent kunnskap» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9). Sitatet forsterker den

schumpeterianske tilnærmingen til innovasjon ved bruken av 'nye kombinasjoner' som jo viser til Schumpeters definisjon av innovasjon som nye kombinasjoner (Schumpeter, 1934) og markerer igjen at det ikke kan settes likhetstegn mellom innovasjon og oppfinnelse. Kunnskap forstås her både som praksis- og forskningsbasert og det tilkjennegis at kunnskap «gir seg utslag i trinnvise endringer og forbedringer eller større radikale innovasjoner» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9). Her ser vi at forståelsen av innovasjon inkluderer det vi tidligere har omtalt som skrittvis eller inkrementelle innovasjoner.

Også systemtilnærmingen inkluderes i regjeringens bruk av innovasjonsbegrepet. Det erkjennes at innovasjon forutsetter samspill mellom aktører og gjerne på tvers av sektorielle grenser (Nærings- og handelsdepartementet, 2002; St.prp. nr. 51 (2002-2003)). Også her ligger altså regjeringen tett opp mot den presenterte teorien om innovasjonssystemer og det legges også her vekt på læring og samarbeid. I tillegg nevnes både regionale og nasjonale innovasjonssystemer nevnes.

Regjeringen har altså en bred tilnærming til innovasjonsbegrepet som i hovedsak har tre hovedelementer. For det første er den klart inspirert eller fundert på Schumpeters (1934) teori om økonomisk utvikling og vi ser flere direkte koblinger til denne. Det som ikke passer inn i forhold til denne, er regjeringens inkludering av skrittvis eller inkrementelle innovasjon i sin tilnærming. Dette gjør at regjeringens bruk av innovasjonsbegrepet i stor grad legger opp til at det må utvises skjønn i forhold til hvor grensen mellom innovasjon og utvikling går. I tilknytning til dette kan det oppstå problemer blant annet med hensyn til vurdering av virkemiddelapparatets virksomhet og resultater. Innovasjon Norge fikk til dels kraftig kritikk av riksrevisjonen for lav innovasjonsgrad i de prosjektene som ble tildelt støtte (Riksrevisjonen, 2008), noe som kan føres tilbake til den vanskelige grensegangen mellom innovasjon og utvikling. Mange innovasjoner er resultat av en prosess bestående av en rekke inkrementelle endringer som i seg selv ikke representerer noen innovasjon. Men aggregert, på et eller annet tidspunkt, har det altså skjedd en vesentlig endring fra utgangspunktet og vi kan snakke om en innovasjon. «Mange bekker små gjør en stor å» er det noe som heter, men hvor mange bekker trengs og når kan vi si at bekkene danner en å? På samme måte er det vanskelig å si nøyaktig når endringene går fra å være inkrementelle til å representere en innovasjon.

Videre kan vi også si at regjeringens tilnærming er systemorientert. Det tas høyde for at innovasjon ikke skjer i isolasjon og at samarbeid ofte er nøkkelen til innovasjonsaktivitet. Det erkjennes at offentlig sektor har en rolle både som samarbeidspartner og en del av innovasjonssystemet, men også som en innovatør selv gjennom å inkludere brukerbegrepet i definisjonen. Det siste elementet er kunnskap. Regjeringen har en kunnskapsbasert tilnærming til innovasjon og erkjenner at både ny kunnskap som resultat av FoU-virksomhet og erfaringsbasert kunnskap er forutsetninger for innovasjon. Dette

inkluderer dermed både teknologisk utvikling og innovasjon, og det vi kaller serviceinnovasjon i innovasjonslitteraturen.

Så hva er innovasjon?

Etter å ha sett på noen ulike tilnærminger til innovasjonsbegrepet, er det mulig å stille noen kritiske spørsmål til bruken av selve begrepet. Det generelle bildet som tegnes ved å se på ulike måter innovasjon forstås og anvendes, både av regjeringen og i akademia, er at innovasjon i stor grad forstås som utvikling. Hvilket for så vidt er vel og bra, innovasjon innebærer en utvikling fra en tilstand til en annen, men det må være noe mer. Dersom innovasjon er det samme som utvikling, hvorfor trenger vi da et eget begrep for det? Schumpeter var også opptatt av utvikling når han formulerte sine teorier om innovasjon. Innovasjon var et middel for å oppnå økonomisk utvikling, ikke et mål i seg selv slik det på mange måter har blitt i dag. Det ble for eksempel enighet i regjeringen for noen år tilbake om at Norge skulle følge Lisboa-strategien og etablerte en målsetting om at den samlede forskningsinnsatsen i Norge skulle utgjøre 3 prosent av BNP innen 2010 (St.meld. nr. 20 (2004-2005)). Dette kobles da opp mot økonomisk utvikling og internasjonal konkurransedyktighet, og dermed også innovasjon (Spilling, 2010a; Spilling & Rosenberg, 2007). Det kan sies mye om dette målet og problemene forbundet med å måle innovasjonsaktivitet på denne måten, men i denne sammenhengen settes det bare spørsmålsteget ved hva dette betyr. Hva vil det si at et land skal bruke tilsvarende 3 prosent av sin verdiskaping på forsknings- og utviklingsarbeid? Det betyr i praksis at vi i Norge kan nå denne målsettingen ved å investere store summer i forsknings- og utviklingsarbeid, uten at det ligger noen føringer i henhold til hva man skal oppnå med disse investeringene. Det ligger ingen automatikk i at FoU-aktivitet medfører innovasjon og økonomisk utvikling. Vi har derimot sett at innovasjon kan skje som skrittvis eller inkrementelle endringer som over tid har medført betydelig endring i forhold til utgangspunktet.

I Schumpeters forstand gir det altså mening å snakke om innovasjon som et virkemiddel for å skape økonomisk utvikling, men det gir liten mening å snakke om innovasjon som et mål i seg selv. Dessverre blir det satt mye fokus på nettopp dette gjennom ulike måter å måle utvikling på. Innovasjon Norge kan brukes for å illustrere dette. I selskapets målsettinger står det ikke at innovasjon er selve målet, men at selskapet «har som formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering» (*Vedtekter for Innovasjon Norge 2003/2005/2009*). Det vil si at innovasjon er et av flere virkemidler for å skape økonomisk utvikling. Allikevel blir det altså fokusert på at selskapet skal bidra til innovasjon og ser vi på det som trekkes frem både i media og i evalueringer, ser vi at selskapet

kritiseres for å bidra for lite til innovasjon og at prosjektene som støttes har for lav innovasjonsgrad (se f.eks. Econ Pöyry, 2010; Riksrevisjonen, 2008). Samtidig fremheves det både av Pöyry og Riksrevisjonen at Innovasjon Norge trolig har bidratt til å utløse aktiviteter som ikke ville blitt gjennomført uten deres støtte og dermed også bidratt til å øke verdiskapingen i landet. Sagt med andre ord: Innovasjon Norge har god måloppnåelse, men de burde brukt ett av sine midler i større grad. Betyr dette at Innovasjon Norges medarbeidere skal vurdere prosjekter i henhold til «innovasjonsgrad» fremfor å se på lønnsomhet på lengre sikt, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk? Hvorvidt prosjekter er innovative eller ei bør vel strengt tatt være underordnet kriterier for levedyktighet og lønnsomhet. Hva er poenget med å ha som mål å benytte et bestemt middel hvis dette ikke gir bedre måloppnåelse enn andre midler? Målet helliger midlet er det noe som heter, med hensyn til innovasjon ser det ut til å ha blitt motsatt.

Hvorfor har vi blitt så fokusert på innovasjon i dag at vi nesten later til å ha glemt at det faktisk ikke er noe mål i seg selv? Og hvor kommer denne troen på at innovasjon skal være løsningen på alle våre fremtidige utfordringer fra? Argumentene for det store innovasjonsbehovet er ofte knyttet til forestående endringer i næringsstruktur og demografi. Ja, det vil etter hvert bli slutt på oljeinntektene og vi står fremfor utfordringer med hensyn til demografiske endringer i den norske befolkningen hvor en relativt sett mindre andel av befolkningen må stå for verdiskapingen enn i dag. Men må det innovasjon til for å møte dette? Er det ikke mulig å møte disse utfordringene med langsiktige endringer og tilpasninger i samfunnet? Løsningen på disse utfordringene kan selvsagt komme i form av en innovasjon i Schumpeters forstand, en ny kombinasjon som ikke tidligere har vært benyttet, som medfører omfattende endringer i økonomien og fortrenger eksempelvis behovet for olje. Dette ville være en radikal innovasjon, men er dette virkelig nødvendig eller kan vår avhengighet av oljesektoren heller gradvis fases ut?

Dette spørsmålet rører ved et svært sentralt tema knyttet til innovasjonsbegrepet, nemlig grensegangen mellom innovasjon og «bare» utvikling. Dersom vi aksepterer begrepet inkrementell innovasjon, reiser dette spørsmålet om når inntreffer innovasjonen? Det er ingen grunn til å tvile på at endring og utvikling kan skje skrittvis og over lang tid. Men problemet blir å tidfeste innovasjonen og peke på det tidspunktet endringene er så betydelige at de kvalifiserer for betegnelsen innovasjon. For eksempel har mennesket nærmest alltid drømt om å kunne fly, og på et tidspunkt ble dette en realitet. Men når inntraff selve innovasjonen? Var det første gang et menneske kunne lette fra bakken? Og eventuelt hvor lenge skulle han være i luften for at vi skal si at han fløy? Luftfartens historiske utvikling illustrerer at utviklingen har gått gradvis, man har prøvet og feilet, og på et eller annet tidspunkt ble det faktisk mulig å frakte mennesker over verdenshavene via luften. Men akkurat når utviklingen var kommet langt nok er vanskelig å si, dette er et resultat av en lang utvikling som har skjedd skrittvis. Setter vi opp en tidslinje kan

vi plote inn enkelthendelser av stor betydning, som datoen for den første demonstrasjonen av en varmluftsballong, dagen brødrene Wright gjennomførte den første flygningen med et fly som var tyngre enn luft og dagen den første flyvningen med rutefly ble gjennomført. Ser vi på tilstanden på to tidspunkter med et gitt tidsrom imellom, ser vi at det har skjedd vesentlige endringer mellom de to punktene. Men når dette skjedde, kan være umulig å si når endringene skjer gradvis. Utviklingen innen luftfart består av en rekke små og store endringer, men det er vanskelig å si akkurat hvilke endringer som var utslagsgivende for at mennesker er i stand til å fly over lange distanser på kort tid. Mange bekker små gjør en stor å heter det, men når inntreffer åen? Kan vi gå ut og se akkurat hvor vi har fått mange nok bekker til å kunne kalle det en elv? Svaret er sannsynligvis at ulike personer vil si at elven starter på ulike steder, akkurat som ulike personer vil trekke frem ulike hendelser som avgjørende i luftfartens utvikling. Overført til Innovasjon Norge betyr dette at ulike personer vil karakterisere ulike prosjekter som tilstrekkelig innovative. Og vi møter igjen problemet med måling og registrering av innovasjon. En av Innovasjon Norges hovedoppgaver er å gi økonomisk støtte til prosjekter som vurderes som representerer en innovasjon. Men som illustrert ved eksemplene over kan det være vanskelig å si hva som er innovativt i tillegg til når noe krysser grensen til å kvalifisere for innovasjon. Siden det er mennesker som faktisk skal vurdere i hvilken grad søknader til støtte oppfyller innovasjonskravene, blir dette en skjønnsmessig sak. Det en person anser som tilstrekkelig innovativt kan hende ikke tilfredsstillende en annen persons oppfatning og krav. I tillegg kommer det en annen vurdering inn i bildet når eksempelvis riksrevisjonen kommer inn og skal måle og vurdere Innovasjon Norges arbeid. Manglende klarhet i forhold til hva som karakteriseres som innovasjon og ikke, kan med andre ord føre til ulik rapportering i innovasjonsgrad i virkemiddelapparatets arbeid.

Et annet relevant spørsmål når vi skal vurdere hvorvidt en endring kvalifiserer for innovasjonsbegrepet, er å se på for hvem det vil være en innovasjon. I henhold til Schumpeter skal det være noe nytt for økonomien, men hva vil det si? Kreves det at det skal være noe genuint nytt for hele verden, at ingen har sett noe lignende før? I så tilfelle er Internett et eksempel på en innovasjon. Det samme var penicillin da det ble oppdaget og tatt i bruk i medisinsk behandling. Men når skjedde innovasjonen? Skal vi se på når Internett og penicillin ble tatt i bruk og tilgjengelig for jordens befolkning? Internett ble først tilgjengelig og tatt i bruk i akademiske miljøer og representerer kanskje en innovasjon i måten akademisk arbeid ble utført. Men var det en innovasjon når Internett ble tatt i bruk i andre sektorer? Hva med når teknologien spres og blir tilgjengelig i andre geografiske områder, er det innovasjon? Eller når en bedrift tar i bruk noe nytt? Og er det en innovasjon når vi finner nye bruksområder for eksempelvis penicillin? Ved å bruke en definisjon hvor innovasjon er å gjøre noe nytt som får økonomisk betydning (Spilling, 2007), kan vi definere nærmest alt som ikke i er gjort tidligere i en gitt kontekst som innovasjon. For å følge Internett-eksemplet, kan vi altså si at det er en innovasjon for en

bedrift når de for første gang bruker Internett i sin virksomhet. Så da kan med andre ord Innovasjon Norge gi støtte til og registrere det som innovasjon hvis en bedrift søker om penger til å koble seg opp på nettet. De vil selvfølgelig ikke gjøre det i praksis, men det illustrerer problematikken med selve innovasjonsbegrepet og understreker viktigheten av at dette må kontekstualiseres. For at det skal gi noen som helst mening å snakke om innovasjon må vi altså gjøre en jobb i forkant og klargjøre hva som ligger i begrepet i den enkelte sammenhengen hvor det skal brukes.

Kontekstualisering av innovasjonsbegrepet

Med utgangspunkt i Schumpeter så er innovasjon en radikal endring som medfører et skift i økonomien. Schumpeters innovasjonsbegrep inkluderer ikke inkrementelle innovasjoner, det krever at nye aktører entrer den økonomiske arenaen og det fordrer bruk av kreditt. Med andre ord en streng definisjon som kun inkluderer de store og radikale nyskapinger som eksempelvis Internett, overgangen fra hesteskyss til togtransport og bruken av penicillin for å bekjempe sykdom. Vi trenger ikke lete lenge for å se at bruken av innovasjonsbegrepet ikke er reservert nyskapinger som dette. Både i akademia og i dagligtale har selve begrepet innovasjon blitt veldig populært og et positivt ladet ord, for øvrig ofte brukt i forbindelse med markedsføring og reklame. Innovasjon brukes også både som substantiv, i verb- og adjektivform. Dette kan skape problemer knyttet til begrepets innhold. Når så mye omtales som innovasjon og karakteriseres som innovativt, mister begrepet til slutt sin mening og sitt innhold, det blir et moteord eller såkalt *buzz word*. Men kan det allikevel være nyttig å bruke innovasjonsbegrepet eller har det blitt overutnyttet og nærmest tømt for innhold og troverdighet? Svaret er ja, innovasjonsbegrepet kan benyttes, men med et forbehold om en klargjøring av nettopp innholdet.

For at det skal gi mening og tilføre noe å snakke om innovasjon og ikke bare utvikling eller endring, må begrepet kontekstualiseres. I mangelen på en klar og entydig definisjon må vi tillegge innovasjonsbegrepet innhold for den gjeldende konteksten. En slik klargjøring kan gjøre innovasjon til et mer fruktbart begrep.

Innovasjon dreier seg om økonomisk utvikling. Det dreier seg om å gjøre noe nytt som ved bruk eller iverksetting enten i kommersiell virksomhet eller i offentlig sektor, vil få en økonomisk eller sosial betydning utover den gjeldende virksomheten. Det vil si at dette nye skal få konsekvenser også for andre aktører enn den som står bak innovasjonen, noe som utelukker en del endringer innad i organisasjoner. Med andre ord er det ikke tilstrekkelig at en bedrift tjener penger på å utvikle og selge et nytt produkt i markedet. Dette har allerede en betegnelse, nemlig produktutvikling og må ikke forveksles med innovasjon. Innovasjon skjer dersom dette nye produktet medfører endringer i markedet hvor produktet omsettes, altså at både bedriften selv, konkurrenter og kon-

sumenter må tilpasse seg den nye situasjonen som følge av innovasjonen. For offentlige aktører vil dette si at det settes i verk eller benyttes noe nytt som får konsekvenser for brukere og samfunnet for øvrig. Denne forståelsen av innovasjon medfører et behov for kontekstualisering og en klargjøring av hva dette nye består av og for hvem det er nytt, i tillegg til at omgivelsene hvor innovasjonen skjer må beskrives både i forhold til aktører, men også i forhold til geografi, sektor, bransje og så videre.

Oppsummert stilles følgende krav for at innovasjonskravene skal være oppfylt: For det første skal det innebære noe nytt i forhold til dagens situasjon, enten det er radikalt eller inkrementelt, nytt for virksomheten eller nytt for verden. Dette er viktige parametere når innovasjon skal måles og rapporteres. Innovasjon Norge har noen gitte krav til innovasjon i sin virksomhet og det er derfor hensiktsmessig også for dem å benytte en slik operasjonalisering av innovasjonsbegrepet. For det andre skal dette nye iverksettes eller implementeres på en eller annen måte. Det holder altså ikke å finne opp noe nytt eller utvikle en ny måte å gjennomføre en oppgave, denne må også iverksettes. Det er ofte denne delen av innovasjonsprosessen, hvor en idé skal settes ut i livet, Innovasjon Norge kan bistå i form av eksempelvis økonomisk støtte, nettverkstjenester eller bistand i form av kompetanse. Deretter kan det tredje kravet oppfylles, nemlig at dette nye også skal påvirke andre enn innovatøren selv. Det må medføre endringer enten i markedet, økonomien eller samfunnet for øvrig. Andre aktører skal bli påvirket og bli nødt til å tilpasse seg den nye situasjonen. Hvorvidt dette vektlegges i virkemiddelapparatet, avhenger av hvordan de definerer innovasjon. Dersom det er tilstrekkelig at det er nytt for bedriften, har ikke dette siste kravet noen stor betydning for Innovasjon Norges virksomhet.

Et annet interessant aspekt ved avhandlingens case og innovasjonsbegrepet, er Innovasjon Norges behandling av offentlig sektor. Som Teigen (2007) er inne på ved å benytte begrepet innovativ forvaltning, kan dette forstås på to måter. Offentlig sektor kan anses som en innovativ aktør på lik linje med private virksomheter, og sektoren kan betraktes som en innovasjonsfremmer som skal forenkle innovasjonsprosessen for næringslivet. Innovasjon Norge kan definitivt karakteriseres som en innovasjonsfremmer da dette jo er selskapets primære funksjon. Men dersom Innovasjon Norge tilbyr sine tjenester også til offentlige aktører eller aktører som er delvis offentlige, betyr dette også at de aksepterer førstnevnte forståelse av en innovativ forvaltning og erkjenner at offentlig sektor også kan bidra til verdiskaping.

Innovasjon Norge må altså vurdere i hvilken grad et prosjekt vil være en innovasjon ved iverksetting eller markedsintroduksjon. Det betyr at menneskene i organisasjonen må ha kjennskap til dagens situasjon i den konteksten et prosjekt vil inngå i og se denne i forhold til sin definisjon av innovasjonsbegrepet. Det er derfor særdeles interessant å se nærmere på hvordan dette faktisk gjøres i virkemiddelapparatet og hvordan de oversetter innovasjon fra sine styringsdokumenter til sitt daglige arbeid.

I denne avhandlingen er det regjeringens innovasjonspolitikk og implementeringen av denne som er i fokus. Det vil si at det er hovedsakelig regjeringens bruk og oversettelse av begrepet som er interessant, i tillegg til Innovasjon Norges egne forståelser av innovasjon. Hvordan innovasjonsbegrepet er oversatt av de ulike aktørene som har ansvaret for utformingen og implementeringen av innovasjonspolitikken er interessant i forhold til både bakgrunnen for opprettelsen av Innovasjon Norge. Dersom innovasjon forstås som utvikling, er det også tenkelig at innovasjonsbegrepet primært har en legitimerende funksjon i kraft av innovasjonsbegrepets popularitet. For å svare på dette må vi henvende oss til en annen teoriretning, nemlig den institusjonelle teorien inkludert mote- og translasjonsteori.

Kapittel 5: Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet presenteres avhandlingens teorigrunnlag eller den «analytiske verktøykassen». Denne består som tidligere nevnt av tre ulike tilnærminger som hver for seg og sammen bidrar til å kaste lys over avhandlingens problemstillinger og hypoteser.

Overordnet teoretisk perspektiv

Røvik (1998) presenterer, litt forenklet, to ulike analytiske tilnærminger til studiet av populære organisasjonsmodeller som han kaller verktøyperspektivet og symbolperspektivet. Disse perspektivene representerer to ulike måter å se på organisasjoner og vektlegger ulike hensyn for organisasjoners eksistensgrunnlag. Verktøyperspektivet er utledet av den rasjonelle-instrumentelle tradisjon og vektlegger derfor i stor grad effektivitet gjennom variabler som produktivitet og lønnsomhet. Organisasjoner betraktes her som verktøy for effektiv produksjon av varer og tjenester, og overlevelse er derfor uløselig knyttet til effektivitet og en organisasjon som ikke tilfredsstillte gitte effektivitetskriterier vil ikke kunne overleve på sikt (Røvik, 1998, s. 32). Organisering av virksomheten og organisasjonsoppskrifter eller –modeller fremstår i dette perspektivet som et redskap som kan brukes til å påvirke effektiviteten og derigjennom sørge for at virksomheten har livets rett. I verktøyperspektivet forutsettes at aktørene er rasjonelle med hensyn til ulike effektivitetskriterier avhengig av virksomhetens mål og hensikter. Dersom det dreier seg om en produksjonsbedrift vil effektivitet være knyttet opp mot å redusere kostnader og øke inntekter, mens for en virksomhet i offentlig forvaltning dreier det seg om å kunne gi samfunnet et best mulig tilbud innenfor gitte rammer, enten det dreier seg om helse- og utdanningstilbud eller virkemidler for næringslivet.

Dette verktøyperspektivet utfordres av det Røvik oppsummerer som symbolperspektivet (Røvik, 1998, s. 35). Dette perspektivet er basert på at det er andre måter en virksomhet kan forsvare sitt eksistensgrunnlag enn kun det rasjonelle instrumentelle og er utledet av nyinstitusjonell teori (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; W. R. Scott, 1987). Utgangspunktet for dette perspektivet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, noe som viser til sentrale verdier i omgivelsene som sier noe om hvordan en organisasjon «bør se» ut og hvordan den «bør være» (Jacobsen, 2004, s. 126). Disse omgivelsene er ikke naturgitte, objektive realiteter, men består av samfunnsskapt fenomen og er derfor sosialt konstruerte normer som gir uttrykk for hva som er «gode» eller «riktige» måter å organisere en virksomhet (Røvik, 1998, s. 36). Disse omgivelsene er ikke stabile, men er i mer eller mindre kontinuerlig endring. Dette medfører også at organisasjoner må følge disse endringene for å bli oppfattet som en moderne organisasjon. Slike endringer fremstår i dette perspektivet som meningsbærende symboler

(Røvik, 1998, s. 36) gjennom at de har fått et meningsinnhold utover det å være et verktøy for effektiv problemløsning. Det finnes en rekke organisasjonsmodeller som kan tjene som eksempler på slike symboler på det å være en god og effektiv organisasjon, for eksempel New public management, governance, kvalitetsledelse og målstyring for å nevne noen stikkord. Det slike modeller har til felles og som gjør at de oppfattes som den riktige måten for organisering av til tider svært ulike virksomheter, er at de har blitt institusjonalisert og har blitt det som kalles rasjonaliserte symboler (Meyer, 1994; Meyer & Rowan, 1977). De oppfattes med andre ord som den rette måten å gjøre ting på, de forbindes med positivt ladede ord som effektivitet, styring, rasjonalitet, fornuftig, åpenhet og lignende. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom det som oppfattes som symboler på rasjonalitet og faktisk effektivitet, derimot kan det være tilfelle at slike symboler også kan være rasjonaliserte myter (Meyer & Rowan, 1977). Dette betyr at en organisasjonsmodell, en praksis og lignende kan fremstå som svært vellykket og den beste måten å utføre en oppgave eller løse et problem på, mens det i realiteten ikke er noen sammenheng mellom implementering av en løsning og resultat. Det kan være mange årsaker til dette og vi skal ikke gå inn på disse her, men det kan altså være sånn at disse institusjonaliserte standardene (Røvik, 1998, s. 37) ikke har den ønskede effekten, noe det finnes mange eksempler på.

Det er altså ikke nødvendigvis rasjonelle hensyn som ligger bak valg koblet til organisasjon, ledelse og styring. Institusjonaliserte standarder som Røvik (1998) kaller det har altså en legitimerende funksjon og kan derigjennom sikre overlevelse for organisasjoner. En standard eller organisasjonsoppskrift blir institusjonalisert ved at den i en periode av mange blir oppfattet og gjerne omtalt som den riktige, mest hensiktsmessige, effektive, moderne og naturlige måten å organisere på. Dette resonnementet bygger på institusjonell teori og dreier seg altså om at det finnes en annen vei til overlevelse enn effektivitet. Denne innsikten om at organisasjoner også kan overleve ved å søke legitimitet fra omgivelsene ble først eksplisitt formulert på 1950-tallet (T. Parsons, 1956; Røvik, 2007) og har siden blitt utviklet av en rekke aktører og i flere ulike retninger.

Utgangspunktet for institusjonell (organisasjons)teori slik det presenteres av Scott (2008), er Merton og Selznick sine institusjonelle modeller på midten av 1950-tallet. Mens Merton var opptatt av at aktivitet i organisasjoner i stor grad ble styrt av regler og normative verdier, var Selznick mer opptatt av institusjonelle forhold som han mente var viktigere enn formelle regler. Han mente at organisasjoner som i utgangspunktet var ment å fungere som instrumentelle mekanismer for å oppnå spesifikke mål, i utstrakt grad og over tid blir transformert til å bli institusjoner. Han mente at våre handlinger styres som følge av institusjonalisering, noe som medfører at siden organisasjoner er sosiale systemer vil mål eller prosedyrer ha en tendens til å oppnå en status med etablerte verdier. Organisasjoner blir med andre ord institusjonalisert (W. R. Scott, 2008,

s. 22; Selznick, 1949). Det Scott (2008, s. 23) referer til som Selznicks institusjonelle skole har også en tendens til å fremstille organisasjoner som urasjonelle og kanskje også utspekulerte vesener. Organisasjoner er altså ikke de rasjonelle aktørene de fremstilles som, men heller verktøy for å gi form til eller konkretisere verdier. Dette danner også utgangspunktet for hypotesene denne avhandlingen er basert på hvor opprettelsen av Innovasjon Norge som den sentrale virkemiddelaktøren for norsk næringsliv antas å ha sammenheng med slike «andre verdier» som Selznick og de som har videreutviklet hans arbeider beskriver (Perrow, 1986).

Etter den tidlige utviklingen av institusjonell teori, kommer det som kalles nyinstitusjonell teori. Denne bygger på den institusjonelle teorien utviklet av Selznick med flere, men får etter hvert klare forankringer til ulike retninger. Den nyinstitusjonelle teorien gjør seg gjeldende innen både økonomi, statsvitenskap og sosiologi, før den til slutt ankommer organisasjonsteorien. Vi skal ikke gå nærmere inn på utviklingen av det institusjonelle perspektivet i disse tre fagdisiplinene, men en fellesnevner er også her at andre forhold enn de rasjonelle vektlegges i større grad. Et eksempel på en institusjonalist innen økonomi var for øvrig Schumpeter (1934) og hans teorier om innovasjon som drivkraft bak økonomisk utvikling som brøt med tankene som rasjonelle aktører som søker profittmaksimering og vektleggingen av likevektstilstander. Men vi skal heretter holde fokus rettet mot nyinstitusjonell teori og organisasjoner og se på hvordan dette feltet har utviklet seg og senere hvordan dette kan bidra til å forklare hva som har skjedd med virkemiddelapparatet.

Nyinstitusjonell teori og organisasjoner

For å finne fundamentet for nyinstitusjonalismen i organisasjonsfaget må vi til Amerika, selv om det første forsøket på å introdusere nyinstitusjonelle argumenter i studier av organisasjoner ble gjort av en engelskmann (W. R. Scott, 2008; Silverman, 1971). Men det var altså på andre siden av Atlanterhavet dette nye perspektivet først fikk fotfeste og spesielt to artikler som introduserte institusjonell teori knyttet til organisasjoner.

I sin klassiske artikkel videreutvikler Meyer og Rowan innsikten om at organisasjoner ikke kan overleve ved kun å være effektivitetsorientert, men de må også søke legitimitet fra omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977; T. Parsons, 1956). Meyer og Rowan legger vekt på at konteksten en organisasjon befinner seg i legger sterke føringer for hvordan en organisasjon bør utformes og opptre. Det er avgjørende for organisasjoners overlevelse at de oppfattes som rasjonelle og at de, i alle fall tilsynelatende, lever opp til de forventninger som finnes i omgivelsene. Dette kan gjelde en rekke forhold som for eksempel utforming av selve organisasjonen i tråd med rådende organisasjonsmodeller eller det kan være prosedyrer og rutiner som bør følges (Røvik, 2007, s. 26).

Meyer og Rowan bygger sitt bidrag til institusjonell teori på perspektivet om en sosialt konstruert virkelighet og anser organisasjoner som bærere av kulturelle myter. Dette bryter med synet på at organisasjoner er et produkt av stadig mer sofistikert teknologi, men heller betraktes som et resultat av at en økning i rasjonalisering av kulturelle regler (Scott, 2008). Organisasjoner er med andre ord nødt til å tilpasse seg sine omgivelser og (i alle fall tilsynelatende) møte de forventninger som ligger i omgivelsene knyttet til rådende verdier og normer, såkalte institusjonaliserte elementer (Meyer & Rowan, 1977). Disse har altså blitt institusjonalisert i omgivelsene og fremstår som symboler på modernitet, effektivitet, rasjonalitet og lignende. Å inkorporere slike institusjonaliserte elementer er en av to veier for å overleve som organisasjon. Den andre veien går gjennom effektivitetsorientering hvor organisasjonen forsvare sitt eksistensgrunnlag gjennom rasjonell effektivitet. Men det grunnleggende resonnementet er altså at en organisasjon som inkorporerer sosialt legitime rasjonaliserte elementer i sin formelle struktur, vil maksimere sin legitimitet og få økte ressurser og dermed også øke sine sjanser for overlevelse (Meyer & Rowan, 1977).

En annen artikkel fra samme år som Meyer og Rowan sitt bidrag og som også har vært viktig for utviklingen av nyinstitusjonell teori, er Zuckers (1977) artikkel om hvilken rolle institusjonalisering har for kulturell utholdenhet. Hun argumenterer for at det er en sammenheng mellom grad av institusjonalisering og opprettholdelse av en felles kulturell forståelse. Jo sterkere denne sammenhengen er, jo mindre kreves også for å opprettholde denne forståelsen og det blir vanskeligere å endre eller påvirke denne felles forståelsen av kulturelle uttrykk. Dette er også i tråd med Meyer og Rowans (1977) argumentasjon for viktigheten av symboler og ritualer. Slike institusjonaliserte elementer som både Meyer og Rowan (1977) og Zucker (1977) fremhever som viktige for organisatorisk overlevelse danner altså grunnlaget for den nyinstitusjonelle teorien slik den presenteres i organisasjonsteorien og har vært utgangspunktet for den videre utviklingen av dette feltet.

Både Meyer og Rowans (1977) vektlegging av symboler og ritualer og Zuckers (1977) kulturelle utholdenhet kan ses i sammenheng med stiavhengighet eller path dependence som det kalles på engelsk. Stiavhengighet går ut på at de kulturelle verdier og normer som preger en organisasjon har stor betydning for dens fremtidige utvikling (Christensen, Lægread, Roness, & Røvik, 2009). Stiavhengighet er noe som utvikles over tid og er en selvforsterkende prosess (Veggeland, 2007), det vil si at når det vi kaller institusjoner er skapt legger disse føringer for fremtidige endringer. Denne stiavhengigheten kan ses som et uttrykk for bærekraften til de verdier, normer, tradisjoner og regelforståelser som finnes i en organisasjon (Amdam & Veggeland, 2011), som igjen vil si grad av kulturell utholdenhet (Zucker, 1977). Med andre ord, institusjonaliserte elementer i en organisasjon har en tendens til å forsterke seg selv. Det er med andre ord vanskelig å gjennom-

føre endringer dersom det er en oppfattelse av «sånn gjør vi her» i en organisasjon. Et eksempel på dette kan være innføring av registrering av arbeidstid ved høyskoler og universiteter hvor nettopp friheten knyttet til arbeidstid og –sted er sterkt institusjonalisert.

Senere arbeider som har vært betydningsfulle for utviklingen av institusjonell teori er blant andre DiMaggio og Powell (1983) og deres homogeniseringsteori. Utgangspunktet for denne teorien er også søken etter konformitet med omgivelsene, men mens blant andre Meyer og Rowan (1977) fremhever viktigheten av institusjonaliserte myter og ritualer, er DiMaggio og Powell (1983) opptatt av hvordan disse oppstår og hvor de kommer fra. De deler også det institusjonelle perspektivet og introduserer begrepet organisatorisk felt som en viktig forklaring på hvordan og hvorfor organisasjoner endrer seg. De identifiserer også tre ulike mekanismer som inntreffer innad i disse organisatoriske feltene og som fører til at organisasjoner i samme felt blir mer homogene. Med organisatoriske felt menes organisasjoner som på et aggregert nivå har noen fellestrekk som gjør at de betraktes som et eget område. Dette kan defineres ut fra ulike variabler som knyttes opp mot sektorer, vi kan si at helsesektoren er et felt mens utdanning er et annet. For at organisasjoner skal utgjøre et eget felt er det med andre ord nødvendig med noen fellesnevnerer som er gjeldende for samtlige organisasjoner. Disse kan være basert på variabler knyttet til formål og produkt. For skolesektorens vedkommende, ser vi at de organisasjoner som utgjør dette feltet har det til felles at de er utdanningsinstitusjoner som har det formål å formidle kunnskap. Produktet denne sektoren skaper er en befolkning med et visst kunnskapsnivå. Helsesektorens formål er å bistå og hjelpe befolkningen med medisinske problemer, sluttproduktet er medisinsk behandling.

Organisatoriske felt utgjør også egne institusjonelle omgivelser for de organisasjonene som inngår i et felt. Det vil si at for en norsk barneskole utgjør det organisatoriske feltet «skolesektoren» en viktig del av barneskolens institusjonelle omgivelser. Hvilket igjen betyr at skolen må tilpasse seg og oppfylle de forventninger som ligger til det å være en organisasjon innen skolesektoren. Slike forventninger kommer både fra en utvidet kontekst bestående av det aggregerte feltets omgivelser, men også internt i feltene finnes det forventninger om å tilpasse seg. Dersom for eksempel majoriteten av organisasjoner innen et felt har implementert en ny og moderne organisasjonsløsning, vil dette føre til et press mot de organisasjonene som ikke har gjort dette om å innføre den samme modellen og dermed være like de andre organisasjonene. Denne formlikheten som oppstår kalles isomorfi i DiMaggio og Powells (1983) terminologi.

DiMaggio og Powell (1983) identifiserer tre ulike mekanismer som virker i feltene og som bidrar til denne isomorfin. Tvangsmessig isomorfi oppstår som følge av at autoritative organer tvinger eller pålegger en form eller praksis på de organisasjoner som de er satt til å regulere. Tvang er altså en mekanisme som medfører endringer som følge av endringer i lov- eller regelverk, et eksempel på dette er reformer i skoleverket hvor den

enkelte skole må rette seg etter vedtak om at samtlige elever på 5. trinn skal gjennomføre nasjonale prøver i lesing. Tvangsmessig isomorfi gjør altså at samtlige organisasjoner i det organisatoriske feltet hvor norske barneskoler inngår, skolesektoren, har en lik praksis i gjennomføringen av dette kravet om nasjonale prøver. Mekanismen oppstår som følge av handlinger utført av aktører utenfor organisasjonen.

En annen mekanisme er normativt press. Denne mekanismen har en sammenheng med profesjonalisering og en kollektiv innsats blant medlemmer i en organisasjon eller yrkesgruppe for å definere sitt arbeid, for å kontrollere organisasjonens aktivitet, og for å etablere en kognitiv base og legitimere sitt yrke eller organisasjon. Denne mekanismen styres i stor grad av tre forhold: Formell utdanning og opplæring, eksterne utviklingsarenaer og nettverk, samt fagforeninger. Denne mekanismen gjør seg med andre ord gjeldende gjennom menneskene som er en del av organisasjonen.

Den siste mekanismen som bidrar til isomorfi blant organisasjoner kommer som følge av usikkerhet og benevnes mimetisk isomorfi (DiMaggio & Powell, 1983). Denne mekanisme oppstår som følge av usikkerhet, det vil si ved uklare eller manglende føringer, uklare mål-middel sammenhenger eller oppgaveusikkerhet, hvor det er vanskelig å bestemme hva som er den mest hensiktsmessige måte å organisere en aktivitet på, synes det å være en trygg løsning å «gjøre som alle andre». Når denne mekanismen inntreffer er det som en følge av adferd og handlinger utført blant organisasjoners ledere, selv om disse naturligvis både kan og faktisk påvirkes av andre aktører er det ledere som tar avgjørelser som medfører mimetisk isomorfi.

Oppsummert kan vi si at dette teoribidraget går ut på at på bakgrunn av tvang, profesjonalisering og usikkerhet blir organisasjoner stadig mer homogene på bakgrunn av likhetstrekk de allerede deler. Likhet medfører altså enda mer likhet, noe som kan ses i sammenheng med denne avhandlingen H1 hvor den norske innovasjonspolitikken hevdes å være et resultat av et ønske om konformitet med internasjonale omgivelser.

Med hensyn til denne avhandlingens empiriske fokus, er det ikke lett å plassere Innovasjon Norge i et entydig organisatorisk felt. Det kan argumenteres for at selskapet inngår i flere felter og ulike institusjonelle omgivelser, som medfører mer komplekse krav til konformitet, noe som kan innebærer konflikt i forhold til hvilke mekanismer som skal få gjennomslag og hvilke som må vike plass. Det kan også oppstå konflikter som følge av slike mekanismer i retning av formlikhet da aktørene i hver enkelt organisasjon og i hvert felt i de fleste tilfeller er en heterogen gruppe. Ser vi på denne avhandlingens empiriske fokus og organisasjonen Innovasjon Norge, består denne av en rekke aktører med tilhørighet i en rekke felter.

Som de fleste andre teorier har også nyinstitusjonalismen blitt kritisert og det finnes «hvite flekker» (Røvik, 2007) også innen denne retningen. Kritikken går hovedsakelig

ut på at nyinstitusjonalistene i all hovedsak er interessert i det som spres og adopteres, altså institusjonaliserte ideers og oppskrifers utbredelse. Utvalgene er gjerne store og det er gjort en rekke studier som ser på hvordan institusjonaliserte elementer spres over tid. Det de derimot ikke har sett så mye på er hva som skjer i og med de organisasjonene som adopterer disse elementene. I den grad nyinstitusjonalister er opptatt av mottakssiden, er det hovedsakelig for å se på de beveggrunner organisasjonene hadde for å adoptere en idé eller løsning (Røvik, 2007, s. 27). Dette medfører at vi ikke får vite noe om produksjonen av slike ideer og hva som skjer når disse blir overført og adoptert inn i en ny organisasjon. Røvik (1998, s. 19) er også nokså krass i sin kritikk av nyinstitusjonell teori og hevder at institusjonalister flest både er mer opptatt av og bedre til å forklare organisatorisk stabilitet fremfor endring. Det bør legges større vekt på det dynamiske og syklusaktige aspektet ved moderne organisasjonsoppskrifter som oppstår og spres for så å tape seg og bli fortrent av andre oppskrifter. Dette er det andre retninger innen institusjonell teori som tar hensyn til, og vi skal se nærmere på to av disse; organisasjonsmotetradisjonen og skandinavisk nyinstitusjonalisme.

Organisasjonsmotetradisjonen

Teoriretningen som argumenterer for at organisasjonsmodeller og ideer opptrer som moter tar utgangspunkt i og søker å forklare hvorfor noen modeller og ideer spres og blir mer populære enn andre. Også denne retningen er påvirket av amerikansk nyinstitusjonalisme og retningens tankegods, men også diffusjonsteori er sentralt (Røvik, 2007). Utgangspunktet for teorien om at organisasjonsmodeller og ideer opptrer som moter er observasjoner av at disse har et spredningsforløp som fortegner seg som «ekte» moters popularitet og kan fremstilles som klokkeformet, det vil si at en ny idé som introduseres vil kunne få økt oppmerksomhet og popularitet over tid, før denne flater ut og svinner hen på lik linje med andre moter.

Abrahamson (1996), en av de mest siterte bidragsyterne innen motetradisjonen, argumenterer for at organisasjonsmoter (*management fashion*) ikke bør behandles som et spesialtilfelle av estetisk mote da disse to har noen grunnleggende forskjeller. For det første hevder han at mens estetiske moter bare trenger å fremstå som moderne og attraktive for å få bli populære, må organisasjons- og ledelsesteknikker fremstå som både rasjonelle og progressive. Det er altså ikke tilstrekkelig for en gitt organisasjonsmodell eller idé å fremstå som ny og attraktiv, den må også representere rasjonalitet og fremskritt. Mens sosiopsykologiske krefter alene former etterspørselen etter eksempelvis kles- eller interiørmoter, må disse kreftene konkurrere med tekniske og økonomiske krefter om å forme etterspørselen etter ledelsesmoter (Abrahamson, 1996). Organisasjonsmoter aksepteres ikke bare på bakgrunn av sosiopsykologiske krefter, men må altså i tillegg møte forventninger til effektivitetsvariabler som er viktige for organisasjoner. I denne avhandlingens

case vil det si at det er ikke tilstrekkelig at utskilling av innovasjonspolitikk som et eget politikkkfelt fremstår som et symbol på en moderne forvaltning. Det at norske myndigheter har valgt å etablere innovasjonspolitikken her til lands må også kunne begrunnes ut fra variabler forbundet med effektivitet, som for eksempel samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økt nyskaping som følge av etablering av en innovasjonspolitikk. Det er heller ikke tilstrekkelig å si at det forhenværende virkemiddelapparatet var gammeldags og at den riktige måten å organiseres myndighetenes arbeid for økt innovasjon er ved å slå sammen de fire forhenværende organisasjonene til en stor aktør. Dette er argumenter som kan brukes, men de må suppleres med mer beviselige argumenter knyttet til nettopp rasjonalitet og progressivitet som eksempelvis økt brukervennlighet og reduserte driftskostnader.

Organisasjonsmoter oppstår gjennom en prosess hvor det som kalles «fashion setters» (Abrahamson, 1996, s. 257) kontinuerlig redefinerer både deres egne og de som følger moten sitt kollektive syn på hvilke organisasjonsløsninger som vil være rasjonelle og drive organisasjonen fremover. I dette ligger også at slike oppfatninger ikke kan være stabile over tid da stabilitet ikke kan kombineres med progresjon²⁸. En organisasjonsmote må derfor være «a relatively transitory collective belief, disseminated by management fashion setters, that a management technique leads to rational management progress» (Abrahamson, 1996, s. 257). Som sitatet viser er det ikke nødvendigvis slik at organisasjonsmoter faktisk representerer de mest hensiktsmessige løsningene, men det dreier seg om å fremstå som rasjonell og at organisasjonsmoter representerer fremskritt i forhold til tidligere løsninger i de gjeldende omgivelser jamfør institusjonell teori og vektleggingen av institusjonell konformitet og isomorfi (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; W. R. Scott, 1987, 2008; W. R. Scott & Meyer, 1994).

Til tross for at betydningen av effektivitet og fremskritt nedtones knyttet til organisasjonsmoter, hevder Esposito (2011) at moter til tross for å fremstå som irrasjonelle og uberegnelige langt fra oppstår som noen tilfeldighet. Hun argumenterer for at moter derimot er en annerledes og egen form for rasjonalitet; moter er grunnleggende sett det irrasjonelles rasjonalitet. Dette underbygges med at mye av organisasjonsteorien fra de siste tiårene faktisk kan leses som nettopp rasjonell irrasjonalitet, eksempelvis Cohen, March og Olsens (1972) garbage-can modell og Brunssons (1989) teori om organisering av hykleri. Ser vi for eksempel på Cohen, March og Olsens bidrag med garbage-can modellen sier jo disse nettopp at beslutningsprosesser og deres utkom like gjerne er basert på tilfeldigheter som på rasjonelle overveininger hvor løsninger i mange tilfeller faktisk kommer før problemer i tid. Kanskje foreligger det en attraktiv organisasjonsløsning som ønskes implementert i en organisasjon uten at det i utgangspunktet er behov

28 Her ser vi også en parallell til Schumpeters teori om kreativ destruksjon og utviklingen som bølger (Schumpeter, 1934)

for endring. Dette kobles opp mot motebegrepet hvor det argumenteres for at det faktisk ligger en rasjonalitet i det som tilsynelatende er irrasjonelt, mangelen på stabilitet og rimelighet (Esposito, 2011, s. 605). Det eneste vi kan være sikre på er at ting vil forandres. Referansepunkter for hva som er ansett som riktig og moderne er i konstant endring og vi begynner dermed å forvente disse endringene og aktivt søke noe som er nytt og uvanlig. Altså det tilsynelatende irrasjonelle blir den rasjonelle måten å opptre på. Dette kan også ses i sammenheng med det Brunsson og Olsen (1993) kaller «reformer som rutine» som beskriver nettopp en tilstand hvor organisasjoner søker stabilitet gjennom endring og ikke bestandighet.

Hva som blir moter og hva som ikke får like godt fotfeste i samfunnet, er kulturelt betinget. Det er altså kultur og omgivelser som avgjør hva som oppfattes å representere rasjonalitet og progresjon. Produksjonen av organisasjonsmoter kan deles inn i fire ulike faser (Abrahamson, 1996; Røvik, 2007). Den første fasen er selve skapelsen (*creation*) av en idé eller løsning, det vil si den oppstår eller gjenskapes. Jambfør det som vi har sett tidligere, er det ikke noe krav at ideen eller løsningen må være ny, det kan like gjerne være en gjenskapelse av noe man har sett tidligere eller det kan være en kjent idé satt inn i en ny sammenheng. Kravet er som sagt tidligere at det skal representere et fremskritt eller noe nytt. Den neste fasen dreier seg om utvelgelse (*selection*) hvor noen ideer legges bort, mens andre blir med videre i prosessen. De ideene som ikke forkastes går så igjennom den tredje fasen hvor de bearbeides (*processing*). Det er i denne fasen ideene pakkes slik at de fremstår som både rasjonelle og overlegne andre tilgjengelige løsninger. Den sisten fasen er spredning (*dessemination*) og det er her de moderne «pakkeløsningene» spres til andre organisasjoner og vi får den klokkeformede kurven moter antar i spredningsforløpet. De ideene som når denne fjerde fasen kan reise over store avstander på kort tid (Abrahamson, 2011) og organisasjonsmoter vil dermed kunne få global utbredelse og bli tatt i bruk av et stort antall mennesker i ulike virksomheter over hele verden. Abrahamson (1996, s. 280) mener derfor at vi ikke kan avfeie organisasjonsmoter som noe kosmetisk og trivielt, men at dette derimot er et felt som fortjener oppmerksomhet fra organisasjons- og ledelsesforskere. Noe som også støttes av Bort og Kieser (2011) i deres empiriske analyse av spredningen av teoretiske konsepter blant forskere. De finner støtte for den klokkeformede spredningskurven også med hensyn til bruken av populære ord og begreper i vitenskapelige publikasjoner.

Men i likhet med alle andre teorier møter også organisasjonsmote-teorien kritikk og det påpekes ulike mangler ved retningen. Kritikken som fremmes dreier seg først og fremst om at det forutsettes nærmest en lovmessighet i forhold til det klokkeformede moteforløpet. Dette baseres i stor grad på observasjoner fra omtale i media og gjennom vitenskapelige publikasjoner, noe som kan være misvisende da organisasjonsoppskrifters popularitetskurver i media og deres implementeringsperioder i organisasjoner ikke nød-

vendigvis er sammenfallende verken i form eller tid (Røvik, 2007, s. 33). Røvik (2011) hevder videre at moter er forbigående og kan i all hovedsak tilby retorikk og symboler. Basert på disse svakhetene har han derfor utviklet en alternativ teori hvor han benytter virusmetaforen i stedet for motebegrepet. Denne dreier seg også om hvordan ideer reiser, men hevdes å kunne heve analysen av dette fra dikotomien adopsjon-avvisning som han da mener er en svakhet ved moteteorien. I forbindelse med denne avhandlingen erkjennes også svakhetene ved motetradisjonen, men samtidig kan det observeres en likhet mellom «faktiske» moter og hvordan organisasjonsideer og –løsninger spres. Det benyttes her begreper fra moteteorien når det i senere kapitler ses nærmere på argumentene for å opprette Innovasjon Norge på det gitte tidspunktet da det kan observeres paralleller til moter med hensyn til både etableringen av innovasjonspolitikk som eget felt og måten den nye aktøren ble organisert. Et raskt søk i Retriever viser også at ord som «innovasjon»²⁹ ser ut til å følge et slik mønster, selv om ikke kanskje ikke har sett toppen enda.

Skandinavisk institusjonalisme og translasjonsteori

Mens teori om at organisasjonsløsninger opptrer som moter og at ideers popularitet går i bølger på samme måte som «ekte» moter sier noe om hvordan ideer reiser gjennom både tid og rom, sier den lite om hva som skjer med disse ideene når de har ankommet en destinasjon. Moteretningens bidrag er altså at den kan forklare hvor ideer og løsninger kommer fra og hvordan de kan spres mellom organisasjoner. Men hva skjer så når en idé har reist og landet i en organisasjon? Vil den bli akseptert og få innpass i den nye organisasjonen, eller vil den bli avvist? Hvordan ser ideen ut etter å ha reist mellom kontekster? Er den identisk med den opprinnelige utgaven eller har det skjedd noen endringer på veien? Og dersom den får innpass i organisasjonen, hva skjer videre? Vil ideen implementeres eksakt slik den fremstår når den ankommer eller vil det gjøres endringer for å tilpasse den til de nye omgivelsene og mottaksorganisasjonen? Og hvem er det egentlig som henter og formidler populære organisasjonsløsninger mellom institusjoner? Dette er spørsmål vi ikke får svar på av moteteori. Vi må derfor vende oss til en tredje retning, nemlig til den skandinaviske institusjonalismen og særlig translasjonsteori.

Begrepet skandinavisk institusjonalisme ble først brukt av Czarniawska og Sevón for å beskrive en egen retning innen institusjonell teori (Czarniawska & Sevón, 1996a) og inkluderte flere skandinaviske bidrag av fremtredende skandinaviske forskere, blant andre Nils Brunsson og Johan P. Olsen (Brunsson & Olsen, 1993). Denne retningen slutter seg også til nyinstitusjonell teori og er basert på resonnementer om institusjonelle

29 Søk i Retriever på «innovasjon» i norske papirmedier gir en økning i antall treff fra midten av 1980-tallet frem til i dag, det er ikke sikkert toppen er nådd da flest antall treff var i 2011 med 5132 treff og pr. 16.08.2012 var antall treff for inneværende år 3588.

forhold som påvirker organisasjoner, men innen denne retningen blir det i større grad lagt vekt på endring fremfor stabilitet. Det som først og fremst skiller den amerikanske og den skandinaviske nyinstitusjonalismen fra hverandre er at mens førstnevnte er mest opptatt av spredning og overføring av institusjonaliserte ideer, er fokus i den skandinaviske versjonen i større grad på mottakssiden og de prosesser som utløses i møtet mellom eksterne ideer og den enkelte virksomhets teknologi, verdier og kultur (Røvik, 2007). Man er i tillegg både opptatt av hva som skjer i og med mottaksorganisasjonen, og hva som skjer med selve ideen når den møter en ny organisasjon. Den skandinaviske institusjonalismen skiller seg også fra den amerikanske metodisk, da de fleste skandinaviske arbeider er basert på case-studier av enkeltvise organisasjoner og møtet med tilreisende organisasjonsideer. Dette har også møtt kritikken av den amerikanske institusjonalismen hvor det pekes på at store utvalg medfører en aktørløshet og at organisasjoner fremstilles som passive mottakere som tilpasser seg de institusjonelle omgivelsene. Ved å benytte case-studier har de skandinaviske bidragene tatt denne kritikken til etterretning og aktørene kommer tydeligere frem og fremstår heller som sterke og aktive i forhold til omgivelsene og utvalget av organisasjonsideer som kan implementeres i deres organisasjon.

Den retningen som altså har fått betegnelsen skandinavisk nyinstitusjonalisme har to forskjellige teoretiske innfallsvinkler (Røvik, 2007). Begge retningene er opptatt av å fange opp det som skjer i en organisasjon når de møter nye organisasjonsideer og reformer som kommer utenfra. Den ene retningen, den moderniserte klassiske institusjonalismen, tar utgangspunkt i resonnementet om at institusjoner kan endres, men at dette må skje over tid. Forsøk på store og plutselige endringer vil som oftest mislykkes, mens inkrementelle endringer som innføres over tid har større sannsynlighet for å lykkes. Røvik trekker frem arbeider av March og Olsen (1984, 1989), Olsen (1997), samt Brunsson og Olsen (1993) som svært sentrale. Retningen er inspirert av blant andre Selznick og hans historiske institusjonalisme hvor organisasjoner gradvis utvikles til egne institusjoner hvor handling og holdninger i stor grad styres av lokale og historisk betingede regler (Røvik, 2007). Denne retningen er med andre ord nokså kritisk til reformer og store endringer i organisasjoner.

Den andre retningen innen skandinavisk institusjonalisme er translasjonsteori. Denne ser nærmere på hva som skjer med ideer som reiser. Denne retningen er inspirert av Latour som erstatter diffusjonsbegrepet med oversettelse: «We observe a process of translation – not one of reception, rejection, resistance or acceptance» (Czarniawska & Joerges, 1996, s. 23; Latour, 1992, s. 116). Som sitatet over indikerer, er utgangspunktet for translasjonsteori nettopp dette at ideer som reiser også endres på reisen, noe kommer til og noe faller bort, det tilpasses til en ny kontekst; det skjer en translasjon eller oversettelse. Czarniawska og Joerges (1996) vektlegger at translasjon i denne sam-

menhengen går ut over ordets lingvistiske betydning og igjen siteres Latour når de sier at translasjon vil si «displacement, drift, invention, mediation, creation of a new link that did not exist before and modifies in part the two agents» (Czarniawska & Joerges, 1996, s. 24; Latour, 1993, s. 6). Det vil si at det som skal oversettes vil påvirkes av de aktørene som er involvert i ideers reise gjennom tid og rom. Dette er også bakgrunnen for at de nevnte forfatterne finner translasjon som et fruktbart begrep i forbindelse med organisasjonsendring. Oversettelsesbegrepet involverer både det som allerede eksisterer og det som skapes, forholdet mellom mennesker og ideer inkluderes, det samme gjør forholdet mellom ideer og objekter, og mennesker og objekter. Alt dette hevdes å være relevant for å forklare organisatoriske endringer.

Oversettelse som ideer som reiser

Czarniawska og Joerges bidrag til utviklingen av den translasjonsteoretiske retningen av skandinavisk institusjonalisme, er i stor grad basert på at ideer kan reise både i tid og rom. De viser til antallet observasjoner av og teorier om at organisasjoner introduserer de samme endringene på samme tidspunkt og hevder at det vil være for enkelt å forklare dette med at de ønsker strategiske fordeler (Czarniawska & Joerges, 1996). Det er åpenbart at de organisasjoner som introduserer slike endringer søker å oppnå en eller annen fordel, ellers ville ikke ideene fått fotfeste i noen organisasjon. Altså godtas moteteoriens påstand om at en idé i alle fall må representere en fordel for å bli akseptert og få innpass i en organisasjon (Abrahamson, 1996). Czarniawska og Joerges sier videre at det kan argumenteres for at det at ideer og organisatoriske endringer sprer seg og er nær sagt overalt samtidig, faktisk kan redusere en organisasjons konkurransevne. Det skulle kanskje synes mer lovende å heller lete etter faktiske nye løsninger som ingen andre har tatt i bruk og som vil kunne gi en organisasjon et faktisk konkurransefortrinn, men det hevdes videre at det å være tradisjonell og følge mengden har en verdi i seg selv. Begrepsbruken og fokuset på konkurransefortrinn i resonnementet medfører kanskje et noe uriktig bilde av at dette i hovedsak gjelder private virksomheter som konkurrerer i et marked. Dette motvises ved at forfatterne illustrerer sine poenger med eksempler hentet fra offentlig sektor og både egne og andre forskeres undersøkelser av reformer i offentlige virksomheter. Det vises blant annet til en reform som startet i en svensk kommune i 1977 (Czarniawska-Joerges, 1988, s. 17; Czarniawska & Joerges, 1996). Reformgrepene ble snart fanget opp og tatt i bruk av flere kommuner, før den svenske regjeringen fulgte opp og oppmuntret flere kommuner å gjøre det samme. Når disse kommunene senere ble spurt hvorfor de valgte å introdusere disse grepene, svarte flere at «Gjør ikke alle det?». I realiteten var ikke dette tilfelle, men siden reformen fikk mye oppmerksomhet og ble frontet av sentrale aktører i regjeringen, ble det altså oppfattet å være den riktige tingen å gjøre. I forlengelsen av dette og flere eksempler, trekker Czarniawska og Joerges frem materialisering som en viktig forutsetning for spredning av ideer. De

hevder at mens noen ideer aldri blir materialisert, vil materialiserte ideer fare frem som snøskred uten å møte noen form for motstand. For å kort trekke inn avhandlingens case knyttet til Czarniawska og Joerges' resonnement og argumenter, kan det se ut som at dette også er tilfelle med hensyn til lanseringen av innovasjonspolitikken i Norge i 2003. Innovasjonsbegrepet ble flagget høyt og en rekke andre land hadde signalisert at de tok innovasjon på alvor gjennom ulike tiltak knyttet til dette nye feltet innovasjonspolitik. Utviklingen av den norske innovasjonspolitikken skjedde raskt og det ble også her signalisert at dette stod høyt på regjeringens liste over prioriterte saker, blant annet ved statsministerens tilstedeværelse og lovord under selve lanseringen av planen for en helhetlig innovasjonspolitik.

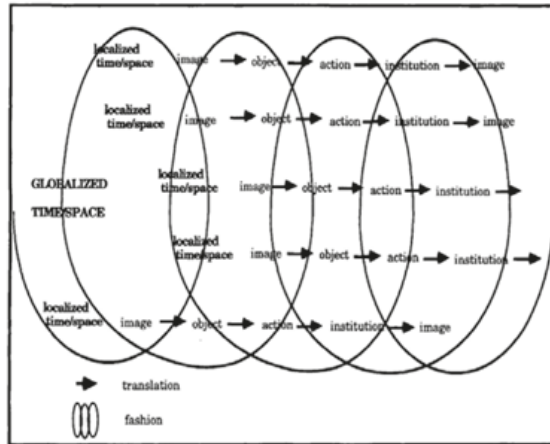
Nettopp dette med materialisering av ideer og å pakke dem inn på en måte som gjør dem håndgripelige eller identifiserbare er en viktig prosess i translasjonsteorien. En forutsetning for at noe skal kunne spres fra en organisasjon til en annen, er nettopp at det er noe som kan spres. Det må være en form for objekt som eksisterer, om enn ikke fysisk så må det være en felles oppfatning av noe. Og det er det som skjer med dette «noe» som er selve studieobjektet i translasjonsteorien. Translasjonsteorien åpner på denne måten for innsikten om at det som overføres er representasjoner og ideer, og slik sett noe langt mer omformbart enn fysiske objekter (Røvik, 2007, s. 249). Disse kan overføres mellom organisasjoner og omformes gjerne på veien for å passe inn i den nye konteksten de reiser inn i. Vi skal senere se at vi kan identifisere ulike mekanismer eller prosesser som ideer og modeller går gjennom.

En idé er per definisjon noe uhandgripelig, det er ikke noe fysisk som kan holdes eller slippes på foten. Det er derfor nødvendig med noen grep for å kunne objektifisere ideer. En måte å gjøre dette på, er å gjøre ideer om til lingvistiske artefakter ved å sette ord på dem og bruke disse hyppig uten å gjøre endringer. Nyttige verktøy i så måte er bruk av merkelapper, klisjeer og metaforer (Czarniawska & Joerges, 1996). Ved å gi en idé en merkelapp gjøres denne mer eksplisitt og vi kan koble ideen opp mot merkelappen. Denne kan gjerne være relativt vid og fungere på tvers av organisatoriske felt (DiMaggio & Powell, 1983). Et eksempel på en slik merkelapp er «avbyråkratisering». Denne merkelappen representerer en idé om at offentlig sektor skal forenkles og gjerne effektiviseres, den fylles med innhold og gis mening. Vi veit hva som ligger i denne merkelappen og hvor og når den kan brukes. Vi veit også at den representerer noe positivt og at den kan tas inn i alle organisasjoner hvor det finnes en form for byråkrati. Innovasjon kan også være en slik merkelapp. Selv om innovasjon som akademisk begrep gis ulike definisjoner, har dette begrepet en betydning og er knyttet til bestemte verdier i dagligtale. Her representerer innovasjon fremskritt og en utvikling i positiv retning, uten at det nødvendigvis tilfredsstillende de akademiske kravene som stilles for at noe skal kvalifisere til å være en innovasjon. Dette brukes blant annet hyppig av reklamebransjen som stadig

viser innovative produkter, men også knyttet til utviklingen av et politikkkfelt kan vi se at innovasjon er en merkelapp som benyttes for å objektivere ideer om for eksempel tilrettelegging for bedriftsutvikling i distriktene. Ved å kalle det nye selskapet for innovasjon og næringsutvikling Innovasjon Norge, gis det også signaler om at selskapet står for de samme verdier som merkelappen innovasjon. Slike merkelapper, klisjeer og metaforer kan, dersom de blir vellykket og får stor oppslutning, også bli institusjonaliserte kategorier.

En annen måte en idé kan bli forvandlet til et objekt, er ved å gi ideen en grafisk fremstilling (Czarniawska & Joerges, 1996). Her spiller design en viktig rolle da ulike grafiske fremstillinger, altså konkrete synlige symboler for en idé, skal si noe om og representere ideen og dens innhold. Logoer er en type fremstilling som skal representere et sett verdier og har en symbolsk verdi i forhold til representasjon av en idé. Det er for eksempel neppe noen tilfeldighet at Innovasjon Norges logo er lys grønn, en farge som gjerne knyttes til fremskritt og positivitet. Ideer er kommuniserte bilder eller image, de skapes intersubjektivt og eies derfor av et fellesskap fremfor enkeltpersoner (Czarniawska & Joerges, 1996). Dette innebærer at objektivering av ideer gjerne spiller på og er basert på allmenne oppfatninger som for eksempel farger eller positivt ladede ord. Det vesentlige er nettopp denne allmenne oppfattelsen som gir ideene ønskede assosiasjoner.

Det er altså slike objektiverte ideer som kan opptre som moter, og som på sikt kan bli institusjonaliserte standarder (Røvik, 1998). Moter er også en viktig del av den skandinaviske instiusjonalismen og translasjonsteori, og det presenteres tre paradokser knyttet til moter og ideer som reiser mellom organisasjoner (Czarniawska & Joerges, 1996). Det første paradokset dreier seg om det vi allerede har vært inne på tidligere i kapitlet, nemlig at moter er både viktige og uviktige på samme tid. Det andre paradokset kan forstås med utgangspunkt i translasjonsmekanismen; moter skapes mens de følges. Det er en stadig oversettelse av de ideene som reiser. Gjennom denne oversettelsen, skjer det endringer i den opprinnelige ideen og nye moter skapes og reproduseres. Derav følger det tredje paradokset; de som følger moten opptrer forskjellig i sine forsøk på å opptre likt. Moter er derfor svært paradoksale. De skaper både kreativitet og imitasjon, variasjon og likhet, distanse og interesse, moter representerer både nyheter og konservatisme, enhetlig og oppdeling, konformitet og avvik, endring og status quo, revolusjon og evolusjon (Czarniawska & Joerges, 1996, s. 35). Knyttet til dette, presenterer Czarniawska og Joerges en modell som skal forklare deres poeng med disse ideene som reiser:



Figur 5.1: Ideer som reiser (Kilde: Czarniawska og Joerges 1996, s. 46)

Som figuren viser har vi moter hvis popularitet og utbredelse har et bølgelignende forløp. Dette skal si noe om hvorfor noen ideer får større oppmerksomhet til ulike tider. Videre har vi en annen mekanisme som bidrar til hvordan ideer utvikles og spres, nemlig translasjon eller oversettelse. Ideens utgangspunkt er i modellen kalt *image*. Dette imageget oversettes så til et objekt, det har blitt objektivert i henhold til resonnementet over slik at ideen er i stand til å reise mellom organisasjoner. Deretter oversettes dette objektet til en handling, den tas inn i en organisasjon. Etter å ha blitt tatt inn, kan ideen nå bli oversatt igjen og insitusjonalisert, den kan bli en institusjonalisert standard, for så å bli oversatt på nytt til en ny idé som kan reise videre. Ideer har en tendens til å produsere mot-ideer som også vil kunne reise gjennom tid og rom (Czarniawska & Joerges, 1996) og moter vil dermed produsere nye moter og skaper derigjennom en utvikling og bidrar til at nye moter kommer og overtar for de eksisterende.

Oversettelse som redigering

Sahlin-Andersson (1996) tar utgangspunkt i ulike metaforer som brukes til å fremheve at organisasjoner blir stadig mer homogene, blant andre diffusjon, moter og smitte. Hun er noe kritisk til bruken av disse metaforene og sier at slike metaforer fremhever at organisasjoner følger eller imiterer hverandre, men de gir liten forklaring på hvordan de ulike formene spres. Inntrykket metaforene gir, er at organisasjonsmodeller spres nærmest automatisk. Dette impliserer at organisasjoner er passive mottakere av slike løsninger og at de ukritisk implementerer nye moderne løsninger. Hun argumenterer videre med at dersom vi anser organisasjoner som bestående av mennesker som tenker og agerer, kan vi ikke godta et slik passivt syn på organisasjonsendringer. Hvis mennesker utgjør organisasjoner, må det nødvendigvis være menneskene tilknyttet organisasjonene som agerer i forhold til disse motene, diffusjonsprosesser eller hvordan man nå velger å betrakte organisasjonsendring. Det er mennesker som må bli oppmerksomme på tilgjengelige

organisasjonsløsninger. Det er mennesker som må velg hvordan de vil forholde seg til disse løsningene, og det er menneskene som velger hvorvidt de skal tas inn i organisasjonen eller ei. Ved å anerkjenne dette, løser vi problemene som oppstår med hensyn til hvorfor organisasjoner følger moter og tar til seg moderne løsninger. Sahlin-Anderson kritiserer altså aktørløsheten både i moteteorien og i den nyinstitusjonelle teorien uten at hun helt avfeier dem som fruktløse. Hun påpeker derimot at de har visse svakheter og utvikler heller en løsning på de problemer som oppstår som følge av disse.

På bakgrunn av intervjuer gjennomført med ledere, hevdes det at dersom vi ser endringsprosesser fra de involverte aktørenes perspektiv, er disse problembaserte (Sahlin-Anderson, 1996). Dette taler altså imot annen forskning og for eksempel garbage can-modellen (Cohen et al., 1972) som sier at endringer gjerne er løsningsorientert. Skal vi forstå spredning av organisasjonsløsninger eller ideer, må vi altså heller se på hvordan problemene konstrueres i en lokal setting for å forstå hvordan menneskene i organisasjonene oppfatter og definerer problemer som trenger en løsning. Sahlin-Anderson (1996) foreslår på bakgrunn av sine intervjuer med ledere at en slik problemkonstruksjon kan foregå på to måter. Felles for begge er at problemkonstruksjonen skjer på bakgrunn av en sammenligning med andre organisasjoner. Denne komparasjonen kan gå ut på at man sammenligner seg med andre organisasjoner man kan identifisere seg med og organisasjoner som anses som suksessfulle. Man sammenligner altså egen situasjon med en ønsket situasjon, og gapet mellom disse defineres som et problem. Den andre måten å konstruere problemer kan skje gjennom en identitetskrise. Også her sammenlignes organisasjonen med en annen som oppfattes som suksessrik og dermed får en form for idolstatus. Begge formene for problemkonstruksjon ender gjerne opp med at den eller de organisasjoner som oppfattes som suksessfulle imiteres. Vi ser altså at både egen identitet og problemer konstrueres på bakgrunn av en interaksjon med dem man sammenligner seg med.

Løsningen på problemer er derfor å imitere løsninger andre organisasjoner har hatt suksess med. Slike løsninger og modeller sirkulerer og går stadig gjennom det Sahlin-Anderson (1996) kaller en «editing process» eller redigeringsprosess som vi kan kalle det på norsk. Dette er en translasjonsprosess hvor vellykkede løsninger formuleres og reformuleres slik at de tilpasses og gis ny mening som passer den nye organisasjonen. Løsningen som hentes fra et idol vil altså redigeres og det som ikke passer inn i den nye konteksten klippes ut, mens det som passer vil fremheves for å vise at løsningen er kompatibel.

Det understrekes videre at slike prosesser kan være tilsynelatende kreative og åpne, men oversettelsesprosessen begrenses av implisitte redigeringsregler:

It is a process characterized by social control, conformism and traditionalism. The examples provided reveal a number of editors and editing rules that restrict the translation in each phase of the circulation of prototypes (Sahlin-Anderson, 1996, s. 70-71).

Sitatet over innebærer minst to implikasjoner: For det første at det er til dels strenge regler for hvordan endringsprosesser foregår, i tillegg er det noen aktører kalt redaktører (editors) som styrer oversettelsen av en prototyp eller et ideal. Sahlin-Andersson (1996) trekker blant annet frem sentrale aktører innad i en organisasjon, konsulenter, forskere, lærere eller foredragsholdere og aktører som OECD som potensielle redaktører. Det er redaktørene som i stor grad bidrar til å spre organisasjonsmodeller gjennom sin formidling (Hedmo, Sahlin-Andersson, & Wedlin, 2005). Utbredelsen av MBA programmer, akrediteringsinstitusjoner og media er andre sentrale spredere. Med hensyn til redigeringsregler foretar hun en tredeling. Kontekstregler dreier seg om regler knyttet til uthenting av en løsning. Når en løsning identifiseres og skal tas ut av en organisasjon foregår det en dekobling eller løsrivelse fra konteksten hvor løsningen befinner seg. Kontekstreglene er også styrende for rekontekstualiseringen som løsningen går gjennom når den føres inn i den nye organisasjonen. Videre har vi formuleringsregler som vil si regler vedrørende re-merking av en prototyp slik at denne skal fremstå som forskjellig, men allikevel velkjent. Den siste gruppen redigeringsregler er logikkregler. Disse reglene dreier seg om å presentere løsninger som rasjonelle og attraktive.

Summen av disse reglene og argumentene er at organisasjoner vil bli stadig mer like, men analysen inkluderer et annet perspektiv enn de som inkluderes i nyinstitusjonell teori og moteteorien. Ved å inkludere redigering som et begrep og snakke om redaktører og redigeringsregler, er ikke lenger den imiterende organisasjon en aktørløs og passiv mottaker av konsepter og modeller.

Analytisk rammeverk for overføring av ideer

Kjell Arne Røvik er i stor grad enig med Sahlin-Andersson (1996) og hennes begreper knyttet til redigeringsregler når han utvikler sin translasjonsteori. Røvik (2007) deler oversettelsesprosessen inn i ulike hovedfaser og vi skal gå nærmere inn på hver enkelt av disse her. Men før vi går inn på hans bidrag til translasjonsteorien, er det på sin plass å også se på hva som skiller hans fra de øvrige bidragene. Bruken av oversettelsesbegrepet i organisasjonsteorien skiller seg fra oversettelse av tekster i enkelte sammenhenger. En viktig forskjell på oversettelse mellom organisasjoner og oversettelse mellom språk, er aktørene. I sistnevnte tilfelle vil det være enkelt å identifisere oversetterne og det vil i de fleste tilfeller dreie seg om en enkeltperson. Så enkelt er det ikke å identifisere oversetterne når ideer eller organisasjonsmodeller reiser fra en organisasjon til en annen. Her vil oversettelsen ofte foregå relativt frikoblet både i tid og rom, og som atskillig mindre koordinerte aktiviteter (Røvik, 2007). Det vil si at mens oversetteren av en tekst er en lett identifiserbar person som behersker begge språk og dermed har full kontroll over oversettelsen, vil det i forbindelse med organisasjonsmodeller ofte være flere personer involvert og disse har mindre kontroll over hele prosessen. Ofte er det ulike personer involvert i de ulike fasene av oversettelsesprosessen. Denne prosessen kan også foregå

over et mye lengre tidsrom enn oversettelse av tekster, i tillegg til at sistnevnte har et klart start- og sluttidspunkt.

Dekontekstualisering

Når en idé eller praksis er objektivert (Czarniawska & Joerges, 1996) og identifisert, kan den overføres fra en kontekst til en annen. Prosessen hvor praksiser oversettes til mer generelle ideer og forsøkes tas ut av den konteksten hvor de befinner seg, kalles dekontekstualisering (Røvik, 2007). Her blir praksiser hentet ut av en organisatorisk sammenheng og gjort klar for å flyttes over i en annen. Det er ifølge Røvik formålstjenlig å innføre et analytisk skille der dekontekstualiseringsprosesser betraktes som bestående av to hovedfaser. Den første fasen er «løsrivelse», noe som vil si at en gitt praksis i en organisasjon forsøkes gitt en idémessig og språklig representasjon eller det som Czarniawska og Sevón (1996) beskriver som merkelapper, klisjeer eller metaforer. Praksisen må deretter «pakkes» slik at den fremstår som universell og kontekstuaavhengig, og dermed mer overførbar til andre kontekster (Røvik, 2007).

Med hensyn til løsrivelse av organisasjonspraksiser, erkjennes det at det sjelden eller aldri er mulig å fullt ut kopiere en praksis da disse ikke består av fysiske gjenstander og maskinelle prosesser, men heller gjerne preges av intellektuelle og menneskelige ressurser. Det som derimot er mulig er å gi en praksis en idémessig representasjon slik at den kan konseptualiseres, beskrives og få et språklig uttrykk som kan overføres til andre sammenhenger (Røvik, 2007). Rutiner og arbeidsmåter kan gis et verbalt uttrykk og beskrives slik at de altså kan imiteres av andre. Noe som kanskje høres enklere ut enn det faktisk er. Det er i tillegg variasjon knyttet til hvor oversettbar en praksis er. Basert på klassisk translasjonsteori hvor oversettbarhet dreier seg om i hvilken grad en betydning kan overføres fra et språk til et annet uten å gjennomgå radikale endringer, definerer Røvik oversettbarhet som følger: «Muligheter og begrensninger knyttet til det å kunne transformere en praksis til en idémessig representasjon uten at vesentlige elementer ved praksisen blir utelatt» (Røvik, 2007, s. 262). En praksis' oversettbarhet avhenger av tre forhold. Praksisens eksplisitet, det vil si i hvilken grad den er kodifisert og språkliggjort, og dermed også i hvilken grad den er kommuniserbar. Dette er knyttet til taus og eksplisitt kunnskap (Polanyi, 2000) og forutsetningen om en viss grad av eksplisitet for å kunne overføre kunnskap. Praksisens kompleksitet er også sentral for overførbarheten (Røvik, 2007). Grad av kompleksitet er et sammenfattende uttrykk for to aspekter ved en praksis. For det første dreier det seg om hvor klar årsak-virknings-relasjonene bak en suksess er, det vil si i hvilken grad man med sikkerhet kan si at en gitt organisatorisk praksis medfører ønsket resultat. Det andre aspektet dreier seg om forholdet mellom menneskelige ressurser og teknologi, hvor det noe forenklet er slik at jo mindre menneskelige ressurser og mer teknologi som ligger bak en praksis, jo enklere er praksisen å overføre. Til slutt

spiller også innvedhet en rolle. Med innvedthet menes hvorvidt og hvor sterkt en praksis er forankret i den organisatoriske konteksten og/eller omgivelsene. Også her er sammenhengen noe forenklet slik at jo mer innvevd, det vil si jo mer den er en del av konteksten og vice versa, jo vanskeligere er det å løsrive og overføre praksisen.

Dette var en kort gjennomgang av de ulike prosessene en idé eller praksis går gjennom og hvilke oversettelsesregler som gjelder når noe skal overføres fra en kontekst til en annen. Men som nevnt er det også noen aktører som er involvert i disse prosessene. Det er også flere ulike aktører involvert og disse kan deles i to ulike grupper på bakgrunn av sine roller i løsrivelsesprosessen og hvor de kommer fra (Røvik, 2007). Den ene aktørgruppen kommer utenfra og identifiserer praksiser i organisasjoner som kan løsrives og overføres. Disse aktørene driver uthenting av praksiser, eller det som også gjerne kalles benchmarking og identifisering av «beste praksis». Slike aktører finner vi blant annet i konsulentbransjen som er viktige formidlere av ulike praksiser. Den andre måten løsrivelse kan foregå på, er ved utbringning (Røvik, 2007). Utbringeren har, i motsetning til uthenteren, erfaring fra en bestemt praksis i en organisasjon og formidler denne til andre gjennom eksempelvis foredrag. Utbringeren er ikke nødvendigvis den som har funnet opp eller implementert en praksis, men han fremstår gjerne som en frontfigur og et symbol på en vellykket praksis og fronter denne overfor andre aktører.

Med utgangspunkt i disse teoretiske begrepene har Røvik gjennomført en empirisk undersøkelse blant 12 utbringere for å belyse deres roller som oversettere når praksiser overføres mellom kontekster. Han kom fram til følgende hovedregel:

Jo fjernere arenaer utbringeren opptrer på, sett i forhold til den opprinnelige konteksten for praksisen, desto mer abstrakt og desto mindre konfigurerende (eller representative) blir versjonene som presenteres (Røvik, 2007, s. 291).

Og:

Jo mer man opptrer på vertsansisasjons- og praksisnære arenaer, for eksempel arenaer som består av deltakere fra en eller flere organisasjoner innenfor samme sektor som vertsansisasjonen, desto mer detaljerte og konkrete, og følgelig desto mer representative, blir innholdet i oversettelsene (Røvik, 2007, s. 291).

Det vil si at utbringere er i stor grad tilbøyelige til å gjøre tilpasninger til sitt publikum. Oversettelsene kan også innebære stor grad av endring også av innhold, noe kan forsvinne i oversettelsen, mens andre ting kan legges til. Hvor stor grad av endring, avhenger altså av hvor langt fra hverandre «språkene» det skal oversettes mellom ligger. Dette medfører for øvrig også at det ikke nødvendigvis skjer noen endring i innholdet når en praksis oversettes, noe som skiller Røvik sin tilnærming til translasjonsteori fra Czarniawska og Sevón (Czarniawska & Joerges, 1996; Czarniawska & Sevón, 1996a, 1996b) som hevder at translasjon medfører endring. Røvik sier derimot at endringer er et mulig utfall av en oversettelsesprosess, men han åpner også for at praksiser også kan kopieres.

Kontekstualisering

Når praksiser eller ideer har blitt dekontekstualisert og brakt ut av sin opprinnelige kontekst, samt gjennomgått omforming av ulik grad, skal praksisen eller ideen inn i en ny sammenheng. Den nye konteksten kan være lik den opprinnelig eller den kan være svært forskjellig. Dette vil i tillegg til å påvirke dekontekstualiseringsprosessen, også ha noe å si for oversettelsen til den nye konteksten. Denne oversettelsen til en ny praksis, kalles kontekstualisering (Røvik, 2007). På samme måte som dekontekstualiseringsprosessen inkluderer også kontekstualiseringen ulike aktører og den foregår på forskjellige arenaer.

Når det gjelder kontekstualiseringens aktører og arenaer, er det i utgangspunktet en modell som tilsier at slike prosesser er toppstyrt og rasjonelle i betydningen problemløst søking etter løsninger (Røvik, 2007). Den hierarkiske oversettelseskjeden antar også at oversettelsesprosesser har begrensninger i forhold til å tilpasse de praksiser som skal oversettes og at oversettelsesprosessen vil foregå i etapper som følger logisk etter hverandre. Det kan nærmest virke som at det finnes en bruksanvisning som skal følges trinnvis. Modellen er i tråd med det vi tidligere har omtalt som verktøyperspektivet hvor organisasjoner anses som funksjonelle verktøy for å løse gitte problemer (Røvik, 1998). Men som vi også har vært inne på tidligere, er det en rekke observasjoner som tyder på at ikke alle oversettelsesprosesser passer inn og kan forklares av en slik modell. Røvik viser derfor til fire hovedpunkter som indikerer at forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjeden må modifiseres og suppleres (Røvik, 2007). Det første punktet tar utgangspunkt i det han kaller eksterne utviklingsarenaer. Dette er ulike arenaer som ligger utenfor organisasjonen hvor aktører som har noe til felles møtes, dette kan være regelmessig arrangerte konferanser, kurs, seminarer eller studier som er utformet for informasjons-, opplærings- eller utviklingstiltak. Det at medarbeidere deltar på slike eksterne arenaer, fører til at vi også må ta til betraktning at disse også kan fange opp og ta med seg ideer og praksiser tilbake til sine organisasjoner. Med andre ord bryter det med den hierarkiske modellens antakelse om at oversettelsesprosesser er toppstyrt. Det andre hovedpunktet utfordrer antakelsen om at når en praksis er dekontekstualisert og skal overføres til en ny kontekst, er det ikke sikkert at denne følger et fast løp som tilsier at resultatet av en kontekstualiseringsprosess vil bli det samme i to ulike kontekster dersom ideen i utgangspunktet er den samme. Blant annet vil ulike eksterne utviklingsarenaer bidra til at ideene kan kontekstualiseres ulikt og resultere i svært ulike lokale varianter av samme idé. Røviks tredje punkt går ut på at fremfor å fremstå som en lineær prosess, vil oversettelsesprosesser gjerne avtegne et spiralformet forløp. Det vil si at en idé kan sirkulere en periode frem og tilbake. Ideene kan forsøkes materialisert en periode før den senere blir lagt vekk og tilsynelatende være glemt, for så å tas frem igjen på et senere tidspunkt. Den siste påstanden tar utgangspunkt i en observasjon av at oversettelser av ideer kan utløses nærmest samtidig i flere organisasjoner uten at det er noen åpenbar sammenheng mellom disse. Røvik bruker en metafor for å forklare dette og sier at over-

settelsene springer frem som sopp i skog og mark om høsten.

For å analysere hva som skjer når ideer faktisk tas inn i nye organisasjoner, introduserer Røvik (2007) det han kaller kontekstualiseringsregler. Vi husker at Sahlin-Andersson (1996) innenfor sitt begrepsapparat opererer med redigeringsregler og foretar en overordnet tredeling av disse uten å spesifisere disse i særlig grad. Røvik (2007) gjør derimot et skille først mellom generelle innskrivningsregler og spesifikke oversettelses- og omformingsregler, før han igjen deler disse inn i mer operative regler. Mens de generelle innskrivningsreglene dreier seg om hvordan generelle idémessige representasjoner transformeres slik at de får et mer lokalt og materielt preg, handler de spesifikke oversettelses- og omformingsreglene om hvor mange frihetsgrader oversettere faktisk har og i tillegg tar seg med hensyn til å omforme de ideene de oversetter fra en kontekst til en annen.

Innskrivningsreglene, som altså dreier seg om å gjøre en idé gjenkjennbar i en lokal kontekst og tolke denne inn i den lokale konteksten, deles ytterligere inn i to; regler for lokalisering og regler for tidsmarkering av ideer (Røvik, 2007). Her dreier førstnevnte seg om å sette den nye ideen eller praksisen inn i den lokale konteksten og over tid sørge for at den får stadig flere referanser til det lokale, noe som kan skje både planmessig og uplanlagt. Med tidsmarkering menes å skrive ideen inn i den lokale tiden, noe som gjerne skjer ved at en idé tilskrives både en lokal fortid, samtid og fremtid.

Oversettelses- og omformingsreglene for kontekstualisering dreier seg mer om hva som skjer med selve innholdet i den ideen som overføres og i hvor stor grad praksisen endres i oversettelsesprosessen. Røvik hevder her at det dreier seg om et kontinuum med ytterpunktene ingen omforming til radikal forandring av det som oversettes, noe som gjør at han skiller seg fra blant annet aktør-nettverksteoriens tilnærming til oversettelsesbegrepet (Røvik, 2007). Han opererer med tre forskjellige modus for oversettelse; det reproduserende, det modifierende og det radikale modus, med tilhørende oversettelsesregler.

I det reproduserende modus, som kjennetegnes ved en tilbøyelighet til å forsvare og forsøk på å gjengi og gjenskape så nøyaktig som mulig det som oversettes mellom kontekster, er hovedregelen for oversettelse kopiering (Røvik, 2007). Dette vil si at en praksis hentes ut av en kontekst, gis en idémessig representasjon, for så å settes inn i en ny organisatorisk kontekst slik at praksisen gjenskapes. Det som har betydning for hvorvidt en praksis eller idé kan kopieres eller ikke, er i hovedsak grad av kompleksitet, innvedhet og ekplisitet ved det som skal oversettes, samt forholdet mellom den opprinnelige konteksten og den konteksten det skal oversettes til. Litt forenklet blir resonnementet som følger: Jo mindre kompleks og innvedt, jo mer eksplisitt og jo flere likehetstrekk det er mellom de to kontekstene, jo større er oversettbarheten og mulighetene for kopiering.

I det modifierende modus er oversetterne mer tilbøyelige til å gjøre forandringer og til en viss grad omforme og tilpasse det som skal oversettes (Røvik, 2007). Dette beskrives

som en pragmatisk posisjon der man forsøker å skape en balanse mellom det å være tro mot originalen og hensynet til at oversettelsen skal passe inn i den nye konteksten. Den første oversettelsesregelen i det modifierende modus er addering som vil si at det legges til noen elementer til originalen for at den skal passe bedre inn i den nye konteksten. Denne regelen henger sammen med en idé eller praksis' eksplisitet; dersom det som oversettes er lite eksplisitt, vil oversetteren kunne legge til og eksplisitere originalen. Den andre regelen innen samme modus, fratrekking, går ut på det motsatte. Her vil deler av originalen tones ned eller fjernes, altså vil det implisiteres. Hvis vi tenker oss en veldig detaljert modell som har vært svært vellykket i en virksomhet innen ett felt forsøkes overført til et annet felt, vil det sannsynligvis være deler av denne modellen som ikke vil passe inn i det nye feltet. En løsning da er å implisitere modellen slik at de delene som ikke passer inn i den nye konteksten tones ned og gjøres mindre synlige.

I det radikale modus trekkes dette enda lengre. Her er hovedregelen for oversettelse omvandling, noe som innebærer til dels radikale endringer av det som skal oversettes. Her har oversetteren en tilbøyelighet til å ikke se seg selv som bundet av konsepter og suksessoppskrifter og vil forsvare sin frihet til å utforme egne og lokalt tilpassede varianter (Røvik, 2007). Her vil det som skal oversettes gjennomgå en omvandling som medfører en grunnleggende endring slik at det passer den nye konteksten. Resonnementet for når denne regelen kan benyttes, er i hovedsak det motsatte av når kopiering kan foretas. Jo mer implisitt, mer innvevd og komplisert en praksis eller idé er, jo mindre oversettbar er den og desto bedre egnet er den for omvandling. Særlig i de tilfeller hvor det som skal overføres har form av en abstrakt idé, vil den ha store sjanser for å bli utsatt for omvandling når den skal oversettes.

Oppsummering teoretisk tilnærming

I analysen av opprettelsen av Innovasjon Norge og bruken av innovasjonsbegrepet, trekkes altså tre ulike teoretiske perspektiver inn for å belyse de ulike sidene ved caset. Den institusjonelle teorien danner utgangspunktet for analysen og de erkjennelser som ligger i denne ved at det ikke nødvendigvis er rasjonelle effektivitetskriterier som ligger til grunn for endringene i virkemiddelapparatet og at organisasjoner kan ha symbolsk så vel som instrumentell verdi ligger til grunn for både problemstillinger og hypoteser, samt analysen. Moteteorien trekkes inn for å forklare hvor ideene om å reorganisere virkemiddelapparatet kom fra og hvorfor det ble gjort omfattende endringer på begynnelsen av 2000-tallet, mens translasjonsteorien bidrar til å se på hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i argumentasjonen for reorganisering og hvilke følger dette fikk for utformingen av Innovasjon Norge. Med andre ord er det translasjonsteorien som er det viktigste analytiske verktøyet i denne avhandlingen, men den institusjonelle teorien og moteteorien bidrar med viktige perspektiver som er ligger til grunn for bruken av translasjonsteori.

Kapittel 6: Metodisk tilnærming

I dette kapitlet gjøres det rede for denne avhandlingens metodiske tilnærming. Kapitlet har to hensikter. For det første gir kapitlet en redegjørelse for studiens forskningsdesign og bakgrunn for de valg som er tatt i tilknytning til dette, i tillegg til at selve forskningsprosessen og ulike sider ved denne blir presentert for leseren.

Forskningsdesign

Som lærebøker i samfunnsvitenskapelig metode forsøker å formidle til studenter og andre lesere, er det forskningsspørsmål og problemstilling som skal være styrende i forbindelse med forskningsdesign og valg av metodisk tilnærming til et forskningsprosjekt (Brinkmann & Tanggaard, 2012; Jacobsen, 2005; Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2004; Ringdal, 2007; Ryen, 2002). Dette er prinsippet som har ligget bak de metodiske valgene også i denne studien av innovasjonsbegrepets betydning for etableringen av Innovasjon Norge, og basert på avhandlingens problemstilling har studien en kvalitativ tilnærming.

Yin (2007, s. 39) sier at i dagligtale er forskningsdesign en plan for hvordan man skal komme seg fra et sted til et annet. Enkelt og greit en plan for hvordan tema og problemstilling skal belyses, hvilke metoder som skal benyttes, hvordan forskningsprosjektet organiseres og gjennomføres. Siden denne avhandlingens problemstilling er sentrert rundt en bestemt prosess og avgrenset til å dreie seg om en gitt organisasjon, er casesdesignet en naturlig plan, for å bruke Yins terminologi. Ut fra problemstillingen «Hvilken betydning hadde innovasjonsbegrepet i reorganiseringen av virkemiddelapparatet?» er både fenomenet og kontekst gitt. Fenomenet er reorganiseringen, mens konteksten er virkemiddelapparatet og den norske innovasjonspolitikken. George and Bennett (2005, s. 17) definerer en case som «a class of events» som de videre sier viser til fenomener av vitenskapelig interesse som for eksempel revolusjoner, kriser i økonomiske systemer eller ulike offentlige regimer. «Class of event» kan med andre ord være et avgrenset fenomen som lar seg avgrense både i tid og rom. Caset i denne avhandlingen er selve beslutningen om å reorganisere det næringsrettede virkemiddelapparatet, tidsmessig avgrenset fra rapporten «Virkemidler for morgendagens næringsliv» (Nærings- og handelsdepartementet, 2002) som markerer starten på arbeidet med reorganiseringen og frem til selskapet Innovasjon Norge var et faktum 1. januar 2004. I tillegg til å være klart avgrenset i tid, er casen også avgrenset til å inkludere de aktører og prosesser som er av betydning for selve beslutningsprosessen og for hvilken rolle innovasjonsbegrepet spilte for utformingen av det nye virkemiddelapparatet.

Med casesdesign følger nokså naturlig en kvalitativ tilnærming til forskningsspørsmålet.

Det er flere årsaker til at en kvalitativ casedesign er en hensiktsmessig tilnærming til denne avhandlingens problemstilling. Det er altså etableringen av Innovasjon Norge som er fenomenet som skal belyses. Det er flere mulige innganger til en slik studie, men ved å inkludere innovasjonsbegrepet som en forklaringsvariabel blir det om ikke umulig så i alle fall vanskeligere med en kvantitativ tilnærming. Årsaken til at kvantitative metoder ikke er godt egnet til å forklare innovasjonsbegrepets betydning for etableringen av Innovasjon Norge som den sentrale virkemiddelaktøren for norsk næringsliv, ligger i selve innovasjonsbegrepets uklarheter slik disse er presentert i kapittel 4. Til tross for utbredelsen av Schumpeters (1934, 1939, 1976) grunnleggende definisjon, medfører manglende enighet og konsensus knyttet til definisjoner og operasjonaliseringer av innovasjonsbegrepet en begrensning i forhold til innsamling av data ved bruk av standardiserte spørreskjema. Ved bruk av prestrukturert spørreskjema ville man først støtt på problemer med utformingen av dette da utforming av variabler og formulering av spørsmål nødvendigvis må baseres på gitte forståelser av innovasjonsbegrepet. Videre ville det også skjedd en oversettelse, jamfør kapittel 5, når respondentene skulle fylt ut skjemaet da det altså, til tross for at Schumpeters definisjoner er utbredt, ikke er gitt at forsker og respondent har samme forståelse av hva som ligger i innovasjonsbegrepet. Dette er tungtveiende årsaker til at en kvantitativ tilnærming anses som lite egnet til å belyse denne avhandlingens problemstilling.

I forlengelsen av denne problematikken knyttet til selve innovasjonsbegrepet, kan det også nevnes at det ut over Høyers (2009) artikkel hvor han ser på ansatte i virkemiddelapparatet og deres oppfatninger og forståelse av begrepet innovasjon, er det lite forskning som ser på hvordan innovasjonsbegrepet forstås og brukes i virkemiddelapparatet, slik at det mangler informasjon knyttet til utforming av variabler på forhånd som kan prestruktureres i et spørreskjema. Undersøkelsen denne artikkelen bygger på antyder dessuten at de som arbeider i ulike deler av virkemiddelapparatet har sine individuelle fortolkninger og oversettelser av innovasjonsbegrepet basert på blant annet faglige bakgrunn og hvor i virkemiddelapparatet de befinner seg. Dette medfører at for å forstå innovasjonsbegrepets betydning for opprettelsen av Innovasjon Norge og hvordan dette brukes i organisasjonen, er det nødvendig med et mer nyansert bilde som også inkluderer informantens bakgrunn og oversettelse av innovasjon som begrep. Dette lar seg vanskelig fange opp på en god måte ved en kvantitativ tilnærming da behovet for å stille oppklarende spørsmål underveis sannsynligvis vil være stort både for forsker og informant, samtidig som selve språket og informantenes egne formuleringer vil være svært sentrale for å forstå deres fortolkninger og operasjonaliseringer. Ved å la informantene formulere seg fritt, uten prestrukturerte svaralternativer, får også forskeren høre deres egne valg av begreper knyttet til nettopp innovasjon og det åpner for å fange opp eksempelvis ulike synonymer som benyttes for innovasjon.

Et annet argument for kvalitativ tilnærming og casesdesign er denne studiens relativt lave antall informanter, noe også S. S. Andersen (2013) trekker frem som et argument for casestudier generelt. I senere kapitler utdypes identifisering og utvalg av informanter, men med et case og en kontekst som er såpass avgrenset medfører det også et begrenset antall mulige informanter. For å finne ut noe utover de formuleringer og argumenter som blir brukt i skriftlige dokumenter er det nødvendig å gå dypt inn både i tilgjengelig dokumentasjon og andre mulige kilder, hvilket altså taler for en kvalitativ tilnærming.

Nettopp det å komme bak de oppgitte årsakene til reorganiseringen slik disse ble presentert i forkant av etableringen av Innovasjon Norge er nødvendig for å belyse denne avhandlingens problemstillinger og hypoteser, og dermed kunne si noe om hvorvidt det er det som kan kalles rasjonelle effektivitetshensyn eller mer symbolske hensyn som ligger bak beslutningen om reorganisering. Det er derfor nødvendig å dele den metodiske tilnærmingen i to. For det første fordrer et slik ønske en nærmere gjennomgang av sentrale dokumenter som ble presentert og lagt til grunn for beslutningen om å reorganisere virkemiddelapparatet. Dette taler for en dokumentstudie hvor ulike skriftlige dokumenter studeres for å se på blant annet argumentene som ble brukt og ulike forslag til endringer og om disse kan sies å være rette mot å bedre effektiviteten i virkemiddelapparatet eller om endringene primært symbolske i betydningen at opprettelsen av Innovasjon Norge ble opprettet som et symbol på regjeringens nyetablerte innovasjonspolitik. Det er et stort materiale som er tilgjengelig for offentligheten omkring prosessen med reorganisering, slik at det er naturlig å inkludere dette i den metodiske tilnærmingen til studien. Men slike dokumenter gir et noe unyansert bilde av prosessene, slik at studien også inkluderer kvalitative intervjuer med informanter som har vært involvert i ulike deler av reorganiseringen i ulike roller og som dermed anses som nøkkelinformanter som kan bidra med mye informasjon fra ulike perspektiver. Men for å komme så langt som til å finne mulige informanter, var det nødvendig å se på det faktiske hendelsesforløpet og få et overblikk over både historien til virkemiddelapparatet og hvordan ulike endringsprosesser har forløpt.

Historisk gjennomgang

For å kunne studere bakgrunnen for et reformgrep av det omfanget som ble tatt i virkemiddelapparatet, er det nødvendig å ha en oversikt over situasjonen slik den var før reorganiseringen. Siden denne avhandlingens analytiske begreper er hentet fra institusjonell teori (W. R. Scott, 2008; W. R. Scott & Meyer, 1994), moteteori (Abrahamson, 1996) og oversettelsesteori (Røvik, 2007), medfører dette et behov for kunnskap også om den historiske konteksten for avhandlingens case for å styrke undersøkelsens troverdighet da disse teoriene legger stor vekt på nettopp kontekst. Av validitetshensyn inkluderer arbeidet med avhandlingen derfor en historisk gjennomgang av det næringsrettede vir-

kemiddelapparatet. Denne er utelukkende basert på skriftlige kilder som er tilgjengelige for offentligheten, det vil si ulike offentlige utredninger, proposisjoner og meldinger til Storting og Odelsting. Denne gjennomgangen gir en oversikt over hvordan virkemiddelapparatet har blitt utviklet gjennom tiden og hvilke grep som har blitt gjort til ulike tider. Hvilke årsaker som lå til grunn for de ulike endringene har ikke blitt inkludert i den historiske gjennomgangen da det ligger utenfor avhandlingens forskningsspørsmål og formål å belyse dette, men ved å få et overblikk over den historiske utviklingen er det mulig å se etableringen av Innovasjon Norge i en større kontekst. I forhold til det teoretiske utgangspunktet for denne avhandlingen er det også interessant å se på hva som er blitt gjort tidligere og hvilke tradisjoner som har vært gjeldende innenfor dette feltet. Historiegjennomgangen danner dermed utgangspunktet for den empiriske tilnærmingen da denne også sier noe om hvilke aktører som har vært sentrale og hvor potensielle informanter befinner seg.

Dokumentstudie

Da utgangspunktet for denne avhandlingen er et ønske om å belyse og forstå en reorganiseringsprosess i offentlig sektor, foreligger det allerede store mengder skriftlige data som er lett tilgjengelig for allmennheten i form av blant annet meldinger og proposisjoner til Storting og Odelsting, lovforslag og endelige lover, rapporter, planer og taler. Denne avhandlingen dreier seg i stor grad om hvordan et begrep blir brukt i en gitt prosess, hvilket gjør dokumentstudie til en egnet metode. Politiske prosesser blir i stor grad dokumentert, noe også Jacobsen (2005, s. 164) trekker frem når han snakker om når og i hvilke sammenhenger dokumentstudier er egnet. Ved å se på ulike dokumenter knyttet til reorganiseringen av virkemiddelapparatet er det mulig å følge saken fra planstadiet, gjennom behandling i Stortingets næringskomité og frem til Stortingets behandling av det endelige lovforslaget som oversendes Kongen i statsråd.

Dokumentene som er anvendt til å kaste lys over reorganiseringen av virkemiddelapparatet er primært hentet fra regjeringens og Stortingets internettsider hvor både proposisjoner, meldinger, planer, utredninger og referater er allment tilgjengelig, samt fra riksdekkende papiraviser. Av de dokumenter som er hentet fra regjeringens hjemmesider er det hovedsakelig snakk om planer, proposisjoner og meldinger, mens fra Stortinget sin internettside har referater fra næringskomiteens behandling av regjeringens forslag blitt hentet.

Fordelen med å bruke denne type dokumenter er at det i alle fall til en viss grad hersker enighet om det som står der og dokumentdata kan dermed betraktes som noe mer objektive enn intervjubasert empiri. Mens sistnevnte kun representerer en persons oppfatning og mening om en sak, vil derimot dokumentdata være noe mer objektive da disse i mindre grad er personavhengige. Når det er sagt, må det ved bruk av dokument-

data tas hensyn til hvem som har forfattet dokumentet og i hvilken sammenheng det er skrevet. Forskeren må med andre ord utøve kildekritikk og ha et kritisk blikk i forhold til de kilder som benyttes, både skriftlige og muntlige. Dokumenter er skapt i en sosial sammenheng, de er hva Atkinson og Coffey (2004, s. 58) kaller «social facts» noe som innebærer at de produseres, deles og konsumeres i en sosial sammenheng og kan dermed ikke betraktes som transparente representasjoner av virkeligheten. En proposisjon til Stortinget brukes når regjeringen foreslår at Stortinget skal treffe et vedtak. Det er dermed et dokument utarbeidet av en gruppe mennesker med en gitt hensikt og et ønske om å presentere sitt syn på en sak departementet og regjeringen ønsker gjennomslag for, noe som naturligvis påvirker både innhold og presentasjon i dokumentet. Dokumenter er altså sosiale produkter i en sosial kontekst, de har en funksjon og blir brukt til noe. Det er dermed forskerens oppgave å følge dokumentene og se på hvem som bruker dem og hvordan de blir brukt (Prior, 2003). Dette er også gjort i denne avhandlingen hvor prosessen fra plan til opprettelsen av Innovasjon Norge har blitt fulgt og det er i analysen også tatt hensyn til dokumentenes funksjon, hvem som har skrevet dem og hvem de kan sies å være skrevet til.

Den andre type dokumenter som har blitt brukt i studien er medieoppslag, nærmere bestemt i riksdekkende papiraviser, som på ulike måter dreier seg om innovasjonspolitik og reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Ved å se på hvordan dette ble fremstilt i pressen, samt ulike debatter som oppstod, får vi et innblikk i hvordan dette ble mottatt i samfunnet og i hvilken grad innovasjonspolitik engasjerer sivilsamfunnet. Når disse dokumentene så blir en del av avhandlingens empiri, er det igjen viktig å huske at dokumenter er sosiale produkter med en produsent og en mottaker eller konsument, og at de skapes i en gitt kontekst (Prior, 2003). Hvem det er som har forfattet en artikkel eller en kronikk, samt for hvilket publikum den er skrevet for og i hvilken sammenheng teksten er skrevet og publisert vil naturligvis ha en sammenheng med innholdet. Disse tekstene er også i mindre grad nøytrale enn dokumentene hentet fra regjering og Storting, hvilket medfører et behov for å utvise forsiktighet og refleksjon når disse benyttes i en analyse av reorganiseringen av virkemiddelapparatet.

For å få en oversikt over medieoppmerksomheten er Retrievers arkivtjeneste ATEKST benyttet. Ved å benytte Retrievers søketjeneste er det mulig å fremskaffe en oversikt og få tilgang til et stort antall aviser, og andre medier som radio og internettbasert tv. Et enkelt søk i Retriever kan dermed gi oversikt over hvordan enkeltsaker forløper i media og hvordan disse blir fremstilt. Dette kan dermed gi et inntrykk av hvordan en sak blir tatt imot av offentligheten, noe som er interessant i forbindelse med reformer i offentlig sektor. Det er derfor gjort søk på «Innovasjon Norge» i kategorien «norsk papir», det vil norske papiraviser, magasiner og tidsskrifter på papir for å finne presseomtale og offentlige diskusjoner fra 2003 og 2004. Søket er videre avgrenset til å kun inkludere rikspresse, magasiner/tidsskrift, fagpresse, nyhetsbyråer og pressemeldinger.

Intervjuer

Kvalitative intervju er en av de mest brukte metoder for å samle inn kvalitative data og det hevdes at vi i dag lever i et intervjusamfunn (Atkinson & Silverman, 1997). Med det menes at vi eksponeres for ulike former for intervjuer nærmest daglig både gjennom media, men også i form av for eksempel jobbintervjuer. Nå skiller det kvalitative forskningsintervjuet seg fra disse intervjuene vi til stadighet eksponeres for, men dette bidrar til at intervjuet er en kjent form de aller fleste og at det dermed kanskje også blir enda enklere for forskere å få tilgang til informasjon gjennom intervjuer.

Intervju har også blitt benyttet for å belyse reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Bakgrunnen for valg av intervjuer som metode er et behov for å komme bakenfor de formuleringer og argumenter som fremkommer i de tilgjengelige skriftlige kildene som også er brukt. Som nevnt har dokumenter både en produsent og en mottaker, i tillegg til at de også gjerne har en hensikt, noe som innebærer at de ikke nødvendigvis er et uttrykk for en nøytral og objektiv sannhet. Tvert imot, dokumentene kan være utformet for å fremme et gitt syn på innovasjonspolitikken og for å fremheve et behov for reorganisering. Det er dermed sannsynlig at de forhold som taler for en reorganisering fremheves, mens eventuelle forhold som taler imot nedtones. For å ha mulighet til å se nærmere på reorganiseringen og hvordan denne ble opplevd av de som var involvert, er det derfor hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med noen sentrale nøkkelpersoner som antas å inneha informasjon i tilknytning til både planleggingen og initieringen av reorganiseringen og de som har vært en del av implementeringen av den. Hensikten med intervjuene er å komme bak de formuleringene som finnes i proposisjonene, meldingene og de øvrige skriftlige kildene, og få mulighet til å se saken fra flere sider, ikke kun fra Nærings- og handelsdepartementets side, men også fra andre involverte parter som politikere og representanter fra virkemiddelapparatet.

Identifisering og utvalg av informanter

For å komme bakenfor den informasjonen som er allment tilgjengelig, er det nødvendig å identifisere personer som har vært sentrale i de ulike delene av prosessen som skal undersøkes, det ble med andre ord foretatt et strategisk utvalg (Johannessen et al., 2004) hvor informantene er personer som antas å sitte med sentral og relativt store mengder informasjon omkring case og problemstilling. Dette kan kanskje høres enklere ut enn det faktisk er. Enkelte personer peker seg naturlig ut som interessante nøkkelinformanter i kraft av sine posisjoner på tidspunktet for reformeringen, men det viste seg å være vanskeligere enn antatt å finne sentrale personer da den tilgjengelige dokumentasjonen ikke inneholder noen form for forfatternavn eller navngir noen sentrale personer. Det oppgis kun tilhørighet til departement. Det ble derfor nødvendig å gå bredt ut for å forsøke å identifisere mulige informanter. Dette ble dels gjort ved å benytte snøballme-

toden og spørre de informantene som allerede var kontaktet og hadde sagt seg villige til å stille som informant, del ble det sendt ut forespørsler til sentrale personer i virkemiddelapparatet.

Informantene kan deles i to hovedgrupper. Den første gruppen består av informanter som var sentrale i selve prosessen med å reorganisere virkemiddelapparatet, mens den andre gruppen består av aktører i virkemiddelapparatet. Disse to gruppene er valgt for å utfylle hverandre da den førstnevnte kan bidra til å kaste lys over selve reorganiseringen og hva som lå bak ønsket om å opprette Innovasjon Norge og hva man ønsket å oppnå da det er disse som står bak planleggingen, mens den sistnevnte gruppen kan bidra med informasjon om resultatet av reorganiseringen da det er disse som står for implementeringen av planene. Dette åpner altså for å kunne se på hvilke hensikter og målsettinger man hadde i forkant i forhold til hvilke resultater prosessen faktisk har fått.

At informantene er valgt på bakgrunn av en antagelse om at de kan bidra med relevant informasjon knyttet til denne avhandlingens problemstilling, vil i praksis si at informantene er personer som enten har hatt eller innehar lederstillinger enten politisk, i byråkratiet eller i virkemiddelapparatet. Som nevnt kan informantene deles inn i to hovedgrupper, de som befinner seg på overordnet nivå og de som er en direkte del av virkemiddelapparatet. I førstnevnte gruppe er det fire personer. Her finner vi den daværende næringsministeren som altså hadde det øverste politiske ansvaret for reorganiseringen, en ekspedisjonssjef i Nærings- og handelsdepartementet som var lederen for avdelingen med ansvar for virkemiddelapparatet, og en representant for ledergruppen i forhenværende Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og medlem av en interimorganisasjon som la mye av grunnlaget for utformingen av Innovasjon Norge. I tillegg er en forsker fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) også intervjuet i kraft av å være ekspert på feltet innovasjon og innovasjonspolitik. Disse fire informantene er da valgt ut med den hensikt at de representerer fire ulike perspektiver på reorganiseringen og på den måten utfyller hverandre og forteller ulike sider av samme sak. Med andre ord er både politikken, byråkratiet, virkemiddelapparatet og ekspertperspektivet representert og har fått fortelle sin versjon av prosessen.

Den andre gruppen informanter er representanter fra virkemiddelapparatet og består av fem personer hvorav tre direktører og to avdelingsledere ved tre av Innovasjon Norges distriktskontorer. Avdelingslederne var ikke tenkt inkludert i utgangspunktet, men de respektive direktørene mente disse ville kunne bidra med relevant informasjon omkring reorganiseringen og de ble dermed invitert til å delta i samtalen. En svakhet ved intervjuene som er gjort ved distriktskontorene er at det er kun avdelingslederen ved distriktskontoret i Nord-Norge som faktisk var ansatt i virkemiddelapparatet før 2004. Til gjengjeld oppgir samtlige tre direktører at flesteparten av deres ansatte var med fra SND, samt at i alle fall én av direktørene var med i SNDs distriktsstyre. Direktørene

anses derfor å inneha relevant informasjon også om reorganiseringsprosessen og tiden før Innovasjon Norge ble etablert, samtidig som en del av hensikten med disse intervjuene var å få vite mer om hvordan virkemiddelapparatet fungerer i forhold til hva som var intensjonen for et tiår siden og hvordan innovasjonsbegrepet defineres, operasjonaliseres og brukes i virkemiddelapparatet. Dette kunne informantene i stor grad bidra til og de hadde også god kjennskap til virkemiddelapparatets historikk.

Tabell 6.1: Oversikt informanter

Pseudonym	Informantens rolle	Tidspunkt for intervju
Politikeren	Næringsminister på det gjeldende tidspunkt	24.04.12
Lederen	Lederstilling i SND og nå i Innovasjon Norge, var med i interimprosjekt knyttet til utforming av det nye virkemiddelapparatet	01.06.12
Forskeren	Forsker ved NIFU og ekspert på innovasjon og innovasjonspolitikk, også sentral i debatten omkring reorganiseringen	11.06.12
Byråkraten	Ekspedisjonssjef i NHD, på det sentrale tidspunktet leder for avdelingen med ansvar for virkemiddelapparatet, har i dag flyttet over til en annen avdeling	19.06.12
Direktøren fra Østlandet	Nåværende direktør ved et av Innovasjon Norges distriktskontorer	18.12.12
Direktøren fra Vestlandet	Nåværende direktør ved et av Innovasjon Norges distriktskontorer	19.12.12
Den ansatte fra Vestlandet	Avdelingsleder ved et av Innovasjon Norges distriktskontorer	19.12.12
Direktøren fra Nord-Norge	Nåværende direktør ved et av Innovasjon Norges distriktskontorer	27.05.13
Den ansatte fra Nord-Norge	Avdelingsleder ved et av Innovasjon Norges distriktskontorer, tidligere ansatt i SND	27.05.13

Som tabellen også viser sitter de som er intervjuet i sentrale lederstillinger og intervjuene kan dermed betraktes som såkalte eliteintervjuer (Kvale & Brinkmann, 2009). Et sentralt problem når man er avhengig av såkalte eliter er å få adgang til intervjupersonene. Disse personene er intervjuet i kraft av sine profesjonelle stillinger og ikke som privatpersoner, noe som innebærer at intervjuene er blitt gjennomført i arbeidstiden og på informantenes arbeidsplass. Tiden de har hatt til disposisjon har vært begrenset og samtlige intervjuer har en varighet på omkring en time.

Med hensyn til størrelse på utvalget, var det i utgangspunktet ønskelig at dette skulle vært noe større og at det hadde lyktes med å gjennomføre flere intervjuer enn hva som er tilfelle. Når det er sagt, bidro de informantene som faktisk deltok med store mengder

informasjon. Brinkmann og Tanggaard (2012, s. 20) mener også at det ikke er antall intervjuer eller mengden empiri som er avgjørende, men mener derimot at det er bedre å gjennomanalysere færre intervjuer fremfor å samle store mengder data uten å klare å håndtere dem. Dette prinsippet har også blitt fulgt i arbeidet med denne avhandlingen slik at den empirien som faktisk har blitt hentet inn, har blitt viet mye oppmerksomhet både i analysearbeidet og i den endelige teksten. I tillegg var det faktisk også slik at de siste intervjuene i liten grad tilførte ny kunnskap omkring problemstillingen, og det kjente metningspunktet hvor man altså kan avslutte den kvalitative datainnsamlingen kunne se ut til å være nådd. Ryen (2002) trekker også frem problematikken knyttet til utvalgsstørrelse og viser til en rekke kilder som i hovedsak alle sier det samme, nemlig at det ikke finnes noe svar på spørsmålet om størrelsen på utvalget. Ryen ender sin gjennomgang med å vise til Seidman (1998, s. i Ryen 2002 s. 2093) som fremhever to kriterier for kvalitative utvalg. Det første er tilstrekkelighet som vil si at antallet er tilstrekkelig til å reflektere bredden blant deltakerne og stedet med hensyn til sentrale kjennetegn eller variabler. Med hensyn til denne avhandlingens utvalg anses dette kriteriet som i varetatt da utvalget inkluderer personer fra ulike nivåer og steder, både byråkratiet og politikken er representert, i tillegg til at en mer nøytral informant i form av en innovasjonsforsker er inkludert i utvalget. Det andre kriteriet er at forskeren får tilfredsstillende informasjon, altså at metningspunktet er nådd. Dette anses også tilstrekkelig ivaretatt i denne avhandlingen da særlig intervjuene med representanter fra virkemiddelapparatet i liten grad tilførte mye nytt. Informantene fra Innovasjon Norge var i stor grad samstemte og bidro ikke med mye unik informasjon i forhold til de øvrige. Når det gjelder informanter fra planleggingsprosessen, altså de som var med på å beslutte og gjennomføre selve reorganiseringen, så hadde det nok vært mulig å finne frem til flere informanter som hadde kunnet kaste ytterligere lys over problemstillingens tema. Men det ble gjort et bevisst valg i forhold til å avslutte datainnsamlingen på bakgrunn av ovenstående i kombinasjon med de begrensninger som ligger i et avhandlingsarbeid. På et tidspunkt har det vært nødvendig å si at det empirisk materialet er tilstrekkelig og at tiden er inne for å avslutte en fase og bevege seg over i en annen med selve avhandlingsarbeidet.

Gjennomføring av intervjuene

Da intervjuene kan deles i to grupper som kan belyse problemstillingen fra ulike perspektiver, ble det utarbeidet to ulike intervjuguider med ulikt fokus. Det ble altså laget et sett med spørsmål til representantene fra distriktskontorene og et til de som sitter på overordnet nivå, inkludert forskeren. For denne sistnevnte gruppen har intervjuguiden hovedsakelig to fokus, bakgrunnen for opprettelsen av Innovasjon Norge og innovasjonspolitikken. Disse informantene var med på planleggingen og selve etableringen av det nye virkemiddelapparatet, slik at disse personene har informasjon om hva som ble gjort og hvorfor, hvilken rolle de ulike delene av virkemiddelapparatet hadde, hvem som stod

bak endringene og hvilke aktører som var sentrale, hvilken rolle innovasjonsbegrepet hadde og hvordan dette ble forstått. Det er her muligheten for å komme bakenfor formuleringene i de skriftlige dokumentene ligger og det er hovedsakelig det som har vært hensikten med disse intervjuene. I tillegg har disse informantene fått spørsmål omkring innovasjonspolitikken, hva dette er og hva som er forholdet mellom etableringen av innovasjonspolitikk som eget politikkområde og reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Informantene har blitt utfordret i forhold til hva de legger i innovasjonsbegrepet og hva som etter deres oppfatninger ligger i innovasjonspolitikken.

Den andre gruppen informanter, de som er ansatt ved Innovasjon Norges distriktskontorer, har fått mange av de samme spørsmålene som de øvrige informantene, men fokuset har allikevel vært noe annet da disse ikke har vært direkte delaktige i planleggingsfasen. Det denne gruppen derimot kan bidra med er informasjon om hvordan disse planene har blitt gjennomført i praksis. Distriktskontorene er de som står for selve implementeringen av mål og visjoner som ble satt for virkemiddelapparatet og det er de som er de kanskje viktigste iverksetterne av innovasjonspolitikken. Det er derfor svært interessant å se hvordan dette gjøres i praksis, samt høre disse informantenes oppfatninger og forståelse av både politikken og selve innovasjonsbegrepet. Intervjuguiden som ble benyttet i disse intervjuene er derfor i større grad sentrert omkring hvordan distriktskontoret er organisert og hvordan de arbeider for å nå sine målsettinger, og hvordan de definerer og operasjonaliserer innovasjonspolitikken og innovasjonsbegrepet.

Når intervjuguidene som er brukt til å samle empiri til denne avhandlingen begge består av 18 spørsmål som er formulert på forhånd, tilsier dette at det er en høy grad av forhåndsstrukturering, noe det kan argumenteres både for og imot. Et argument som taler imot er at faste opplegg blinder forskeren og at dersom formålet er å fange opp respondentens perspektiv vil mye forhåndsstruktur virke mot intervjuets hensikt (Ryen, 2002, s. 97). Det er naturligvis en fare for at forskeren blir bundet av den strukturerte intervjuguiden og at man dermed mister fleksibiliteten til å blant annet stille oppfølgings spørsmål og fratrukk informanten muligheten til å påvirke interaksjonen. I hvilken grad dette faktisk hender avhenger av situasjonen og hvordan forskeren bruker guiden i intervjusituasjonen. Bakgrunnen for at en så prestrukturert intervjuguide ble benyttet i arbeidet med denne avhandlingen, ligger i de begrensningene knyttet til tid med informantene. Siden informantene hadde lite tid å avse til et møte, var det en nødvendighet å være så forberedt som mulig i forkant av intervjuet slik at den tiden man hadde til rådighet ble brukt til å hente så mye informasjon som mulig i hvert enkelt intervju. Dette er også noe som erkjennes av Ryen (2002) som sier at forhåndsstruktur er et godt argument for å unngå å unngå å samle inn mye overflødig informasjon som vil kunne redusere effektiviteten og analysens kraft.

Intervjuguiden ble altså utformet med en høy grad av prestrukturering, men denne

strukturen ble ikke nødvendigvis fulgt i løpet av intervjuene. I hvilken grad dette ble gjort var avhengig av hvordan selve intervjuet forløp og hvordan samtalen mellom meg som forsker og informant utviklet seg i hvert enkelt tilfelle. Menneskene som deltok i intervjuene er i kraft av sine stillinger og posisjoner også vant til å snakke om de temaene som ble tatt opp, noe intervjuene også bærer preg av, noen i større grad enn andre. Flere av informantene har holdt eller er vant til å holde taler eller andre innlegg omkring temaet, de er møteledere, snakker med interessenter eller eiere, de kan kort sagt formulere seg og det å skulle svare på den type spørsmål som inngår i intervjuguiden er en vant situasjon for disse informantene. Det er derfor ikke overraskende at intervjuene i de aller fleste tilfeller ikke fulgte den fastsatte strukturen, men heller fikk et mer naturlig forløp og ble mer som en samtale mellom forsker og informant(er) omkring temaet. Intervjuguiden fungerte dermed i praksis mer som en rettesnor eller dagsorden som bidro til å holde samtalen innenfor tema med relevans for problemstilling og hypoteser.

Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt på respondentenes arbeidsplasser og forløp i all hovedsak som samtaler mellom forsker og informantene. To av intervjuene, ved henholdsvis distriktskontoret i Nord-Norge og på Vestlandet, er også gjort med to informanter samtidig. Dette var ikke planlagt i utgangspunktet, men i forkant av møtet ved to forskjellige distriktskontorer kom de respektive direktører med forslag om å inkludere en tredjepart i samtalen. Direktørene mente av ulike årsaker at en av deres medarbeidere ville kunne bidra positivt til samtalen. Disse ble derfor kort presentert for forsker og avhandlingens tema, og ble med som informanter. Samtalene ble i disse to tilfellene svært interessante da det også oppstod diskusjoner mellom de to informantene, noe som også beriket datamaterialet.

Anonymisering

Det kan hevdes at det er enklere å forholde seg til etikk i naturvitenskapene og at samfunnsvitenskapene ofte har mer komplekse og ikke fullt så synlige etiske dilemma (Alver & Øyen, 1997), men verken tema eller utvalg i dette doktorgradsprosjektet anses å være forskningsetisk kontroversielt eller sensitivt. I tillegg til at forholdsregler om informert og fritt samtykke er tatt hensyn til, inkluderer ikke forskningen barn eller andre særlig sårbare grupper som gjerne medfører spesielle etiske utfordringer (Shamoo & Resnik, 2009).

Med hensyn til studiens informanter som enten er ansatte i forvaltningen³⁰ eller folkevalgt, er disse å anse som offentlige personer som uttaler seg på vegne av en offentlig institusjon. I henhold til Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) bør offentlig forvaltning og offentlige organer stille seg til disposisjon for forskning om sin virksomhet, noe som begrunnes i befolkningens legitime

30 Informanten som omtales som forsker er ansatt i en offentlig forskningsinstitutt

interesse i hvordan offentlige institusjoner fungerer (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, 2006). Siden denne avhandlingens case og kontekst er en del av den offentlige forvaltningen og finansieres over statsbudsjettet, kan vi dermed si at offentligheten har rett til innsyn i bakgrunnen for reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Det er dermed ikke de store etiske utfordringer knyttet til akkurat dette. Offentligheten skal og bør få innsyn i hvordan virkemiddelapparatet fungerer og det bør ikke være noe å utsette på om det er mulig å spore opp den geografiske konteksten og identifisere de enkelte delene av virkemiddelapparatet og byråkratiet hvor intervjuene er gjennomført.

Jamfør NESH sin retningslinje nummer 14 «Krav om konfidensialitet» som dreier seg om at forskningens informanter og den informasjon disse gir skal behandles konfidensielt. I praksis vil dette si at datamaterialet skal anonymiseres, eller for å sitere NESH: «Forskningsmaterialet må vanligvis anonymiseres» (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, 2006, s. 18). Til tross for at det ikke er å finne noe direkte påbud om anonymisering i lovverket (Lov om behandling av etikk og rederlighet i forskning, 2006; Lov om behandling av personopplysninger, 2000) er det altså slik at informasjon som kan bidra til å identifisere enkeltpersoner vanligvis skal anonymiseres (Ingierd, 2012).

Studieobjektet i dette tilfellet er Innovasjon Norge, en offentlig aktør hvis virksomhet er finansiert over statsbudsjettet. Som offentlig forvaltningsorgan skiller Innovasjon Norge seg fra private organisasjoner blant annet ved at de har andre forutsetninger for og krav til sin virksomhet (Allison, 1983; Perry & Rainey, 1988). Innovasjon Norge har som formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling over hele landet, samt utløse ulike regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering³¹. Studieobjektet i denne sammenheng har med andre ord et samfunnsmessig ansvar og skal og bør til en viss grad være transparent slik at offentligheten kan ha en viss oversikt over hvordan organisasjonen opererer. Ut fra dette resonnementet kan dermed utledes at Innovasjon Norge og de delene av virkemiddelapparatet som utgjør denne avhandlingens kontekst, kan og kanskje også bør presenteres med fullt navn, og det er derfor ikke nødvendig å anonymisere ut fra hensyn til disse informantene. Derimot kan det snarere argumenteres for at det bør være full åpenhet omkring dette. Det kan innvendes at de ansatte som stiller til intervju på vegne av det enkelte distriktskontor eller andre deler av forvaltningen kan ha ønske om anonymisering. Benytter vi NESH sine retningslinjer ser vi at når det dreier seg om en forvaltningsansatt, faller dette utenom hensynet til private interesser (Den nasjonale

31 Innovasjon Norges vedtekter, tilgjengelig fra: http://gml.innovasjonnorge.no/Aktuelt_fs/Om%20oss/Fakta%20om%20Innovasjon%20Norge/Vedtekter%20vedtatt%2017%20des%20%202009.pdf [Lest 24. mai 2011]

forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, 2006) og det må kunne forventes at denne informantgruppen fullt og helt opptrer som representant for organisasjonen og klarer å forholde seg profesjonelle gjennom intervjuene. Punkt nummer 21 «Hensynet til offentlig forvaltning» støtter også argumentasjonen for åpenhet omkring offentlige kilder da det under dette punktet heter at «befolkningens legitime interesse i hvordan samfunnsinstitusjonene fungerer, tilsier at forskere i størst mulig grad har adgang til innsyn i offentlig forvaltning og organer» (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, 2006, s. 21).

Til tross for at informantene uttaler seg i kraft av en nåværende eller tidligere offentlig stilling eller posisjon, er informantene anonymisert. Dette ble lovet i forkant av intervjuet da det heller ikke har noen hensikt å skulle fremstille dem med navn og nøyaktig posisjon. Det som er av betydning for analysen og de slutninger som trekkes på bakgrunn av det empiriske materialet, er hvilken rolle de ulike informantene har og hvor i systemet de befinner seg. Informantene omtales derfor som politiker, leder, byråkrat, forsker, direktører og ansatte. Representantene fra distriktskontoret blir også omtalt med geografisk tilhørighet, nærmere bestemt landsdel, da datamaterialet omfatter flere med samme rolle på dette nivået. Det er ikke snakk om sensitivt materiale og informantene bes ikke snakke om private forhold, men anonymisering ble allikevel valgt da dette antas å kunne ha en positiv effekt i forhold til den informasjonen respondentene gir fra seg. Flere av informantene spurte eller forsikret seg om at de ikke ville bli sitert med navn og var sannsynligvis mer åpne når de fikk bekreftet anonymiseringen. Deres ønske er derfor etterkommet da det snarere enn å svekke antas at dette altså beriker det empiriske materialet.

Behandling av data og analyse

Som nevnt ble det etter samtykke med informantene gjort opptak av samtlige intervjuer. Så snart som mulig etter at intervjuene var gjennomført ble disse transkribert, før opptaket ble slettet. Rådataene bestod dermed av syv transkriberte intervjuer med til sammen ni informanter, samt en rekke offentlig tilgjengelige dokumenter. Til sammen er dette et stort datamateriale og mange sider tekst å forholde seg til. For å kunne analysere dette er det nødvendig å komprimere og redusere datamaterialet slik at dette blir mer håndterbart.

Dette kan være en utfordring ved bruk av kvalitative metoder da det ikke finnes noen standardiserte teknikker eller programvarer for systematisering av kvalitative data. Det er riktig nok utviklet elektroniske databehandlingsprogrammer også for kvalitative data som eksempelvis Atlas/ti og Nud.ist, men bruken av disse er allikevel ikke særlig utbredt. Det finnes argumenter både for og imot bruk av slike dataverktøy noe blant annet Mehmetoglu (2004) gir en kort oppsummering av. I forbindelse med denne avhandlin-

gens empiriske arbeid, er det ikke valgt å benytte slike verktøy blant annet på bakgrunn av et ønske om å beholde en nærhet til datamaterialet og holde muligheten for å kunne oppdage tilfeldige funn (Mehmetoglu, 2004, s. 134), i tillegg til at materialet er av en størrelse som er overkommelig å håndtere manuelt. Denne avhandlingens empiriske kapitler, kapitlene 7, 8 og 9, bygger altså på en redusering og strukturering av rådataene som ble samlet inn.

Yin (2007, s. 140) beskriver tre generelle strategier for analyse av casestudier, hvorav en er å bruke teoretiske hypoteser. Denne avhandlingens analyse er også basert på denne strategien da den bygger på et sett hypoteser, jmfør kapittel 1 hvor disse presenteres, som søkes enten bekreftet eller avkreftet. Dette er ifølge Yin den anbefalte strategien for analyse av casestudier. Å bruke teoretiske hypoteser som utgangspunkt for analysen, medfører at forskeren allerede fra første stund kan ekskludere noe av datamaterialet og dermed redusere mengden data. Siden kvalitativ analyse ikke er en lineær prosess hvor et ledd følger et annet, men heller er å betrakte som en interaktiv prosess hvor datainn-samling og analyse foregår parallelt (Ryen, 2002), kan datareduksjonen starte rett etter intervjuet og irrelevant informasjon lukes ut. På denne måten er det skriftlige datamaterialet som er brukt i denne avhandlingen redusert betydelig. Ved kritisk gjennomlesing av dokumentene er det naturligvis både hele kapitler og avsnitt i de utvalgte tekstene som er lite relevante for å belyse problemstilling og hypoteser, mens andre deler utpeker seg i større grad som sentrale. Ved gjennomlesing av de transkriberte intervjuene derimot, viste det seg at disse inneholdt mye sentral informasjon, slik at det faktisk er svært lite som har blitt luket ut. Dette har naturligvis sammenheng med den prestrukturerte intervjuguiden som ble brukt som rettesnor, men det som nok har vært avgjørende er den korte tiden informantene hadde til disposisjon. Dette gjorde det nødvendig å holde seg til saken og stilte krav til at både forsker og informanter holdt seg fokusert omkring avhandlingens tema og de forhold forskeren ønsket belyst. Hvilket altså hadde en positiv effekt i forhold til datamengde og lite unødvendig empiri.

Etter at overflødig eller irrelevant informasjon var luket ut fra datamateriale, fulgte analysen i grove trekk analyseprosessen slik Mehmetoglu (2004) beskriver bestående av intensiv analyse, kategoriutvikling og til slutt teoriutvikling, hele veien med problemstilling og hypoteser i fokus. I den første fasen, den intensive analysen, ble rent faktisk gjennomført ved at datamaterialet, både dokumenter og transkriberte intervjuer, ble gjennomgått og det ble skrevet notater som senere dannet utgangspunktet for å definere kategorier. Analysens neste fase bestod i å sortere empirien under ulike kategorier eller merkelapper. Disse kategoriene var ikke forhåndsdefinert, men kategoriene faller allikevel i utstrakt grad sammen med sentrale begreper i hypotesene presentert i kapittel 1. Den tredje og siste fasen i caseanalyse slik Mehmetoglu beskriver, er teoriutvikling og det stadiet hvor forskeren begynner å trekke konklusjoner basert på de foregående

fasene. Det er i denne fasen dataene ses i sammenheng og opp mot hypoteser og problemstilling. Med andre ord er dette den fasen som kommer til syne i form av avhandlingens empiriske kapitler, kapitlene 7, 8 og 9.

Studiens reliabilitet og validitet

Det er vanskelig å si noe om kvalitet, det vil si reliabiliteten og validiteten, med hensyn til kvalitative data da det eksempelvis ikke finnes lignende tester som for kvantitative data. Det er heller ikke enighet omkring bruken av reliabilitets- og validitetsbegrepet i forbindelse med kvalitative undersøkelser, eller om det er hensiktsmessig å benytte andre begreper som pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og overensstemmelse som mål for kvaliteten på kvalitative data (Johannessen et al., 2004, s. 194). Det er ikke nødvendigvis slik at den ene tilnærmingen utelukker den andre og fremfor å velge tilnærming, kan man heller se disse i sammenheng.

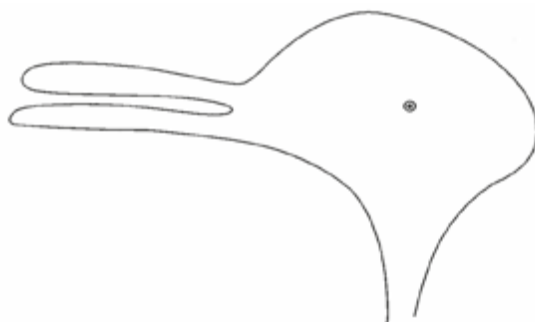
Reliabilitet dreier seg om dataene og funnernes pålitelighet. Hammersley definerer reliabilitet på denne måten:

[Reliability] refers to the degree of consistency with which instances are assigned to the same category by different observers or by the same observer on different occasions (Hammersley, i Silverman, 2006, s. 282).

Sitatet over viser at reliabilitet dreier seg om i hvilken grad vi kan stole på de slutninger som er trukket og om det er sannsynlig at enten andre forskere eller samme forsker ved et annet tidspunkt vil trekke samme slutninger basert på samme datamateriale. I hvilken grad dette vil være sannsynlig, avhenger i følge Silverman (2006) av de to kriteriene transparens og teoretisk transparens. Førstnevnte er knyttet til hele forskningsprosessen og i hvilken grad det er mulig å følge denne. Ved å beskrive forskningsprosessen fra valg av forskningsdesign og metodisk tilnærming til analyse og hvordan slutninger trekkes basert på analysen, og dermed øke graden av transparens, vil et forskningsprosjekts reliabilitet kunne styrkes. Teoretisk transparens dreier seg om å tydeliggjøre den teoretiske tilnærming til en studie og vise hvordan dette påvirker hvordan analysen utføres og de slutninger som trekkes.

Valg av teoretisk perspektiv er også relevant i forhold til denne avhandlingens analyse og de funn som blir presentert. Det teoretiske fundamentet for avhandlingen er i dette tilfellet todelt, hvor innovasjonsteorien presentert i kapittel 4 og selve innovasjonsbegrepet er viktig i forbindelse med selve studieobjektet og problemstillingen. Selv om avhandlingens analytiske verktøy ikke er hentet fra innovasjonslitteraturen, er det allikevel nødvendig å inkludere et kapittel hvor innovasjonsteorien og kompleksiteten ved

selve begrepet innovasjon blir presentert nettopp for å styrke studiens reliabilitet. Når det i analysen eksempelvis blir fokusert på hvordan informantene definerer og bruker innovasjonsbegrepet, er det avgjørende for analysens troverdighet at dette nøkkelbegrepet er gjort rede for. På samme måte er det nødvendig å redegjøre for studiens analytiske begreper som er hentet fra institusjonell teori (Scott, 2008), moteteori (Abrahamson, 1996) og translasjonsteori (Røvik, 2007), presentert i kapittel 5. Teoretisk tilnærming påvirker forskerens perspektiv og hvordan han eller hun ser på datamaterialet og dermed også de slutninger som trekkes basert på disse. Ved å tydeliggjøre teoretisk perspektiv og øke den teoretiske transparensen kan forskeren bidra til å øke analyser og fortolknings reliabilitet. Dette kan illustreres ved den berømte «Duck-rabbit»-figuren, kanin-anden på norsk, hvor figuren ser ut som hodet til en and eller en kanin avhengig av hvordan man ser på figuren.



Figur 6.1: Kanin-anden (Benton & Craib, 2011, s. 33)

Figuren understreker også behovet for transparens da den enkelt illustrerer at vi ikke nødvendigvis ser det samme til tross for at utgangspunktet er likt. Overført til kvalitativ forskning, betyr dette at det ikke nødvendigvis er slik at to forskere vil trekke samme slutninger basert på samme empiri. Det er flere faktorer som bidrar til dette, som blant annet vitenskapsteoretisk ståsted, teoretisk perspektiv, forforståelse og bakgrunnskunnskap jamfør hermeneutikken og den hermeneutiske sirkel (Gilje & Grimen, 1993). I denne avhandlingen hvor institusjonell teori brukes til å forklare reorganiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet for innovasjon og næringsutvikling, medfører dette et gitt perspektiv på dataene, analysen og funnene. Blant annet legges til grunn et perspektiv hvor organisasjoner betraktes som noe mer enn rasjonelle instrumenter for effektiv produksjon av varer og tjenester (Røvik, 1998, s. 35), hvor blant annet den sosiale konteksten organisasjonene befinner seg i legger føringer for hvordan organisasjonene skal og bør fungere (Jacobsen, 2004, s. 126). Et slik syn på organisasjoner gir også uttrykk for at virkeligheten ikke anses som en objektiv størrelse, men heller et konstruktivistisk perspektiv hvor virkeligheten betraktes som sosialt konstruert (Wenneberg, 2002). Disse perspektivene påvirker naturligvis forskeren og måten datamaterialet betraktes. For å gå tilbake til kanin-anden, så kan vi si at disse perspektivene bidrar til

at forskeren i dette tilfellet ser en kanin, mens en annen forsker som legger eksempelvis et positivistisk syn til grunn vil se en and. Overført til denne avhandlingens empiriske analyse, er det ikke sikkert en annen forsker ville kommet frem til de samme kategoriene som er brukt her og trukket samme slutninger. Det ene er ikke nødvendigvis mer riktig enn det andre, men det illustrerer altså viktigheten av transparens både i selve forskningsprosessen og teoretisk transparens for å øke forskningens reliabilitet.

Utover å redegjøre for ovenfor nevnte perspektiver, gis det av hensyn til reliabiliteten eller dataenes pålitelighet også en beskrivelse av konteksten og de faktiske hendelsene som ligger til grunn for avhandlingens problemstilling og hypoteser. Dette er noe av bakgrunnen for kapitlene 2 og 3 hvor både virkemiddelapparatets historiske utvikling og det kronologiske hendelsesforløpet er beskrevet til dels nokså detaljert. Da konteksten reorganiseringen foregikk i er av betydning jamfør presentert teoretisk perspektiv, danner konteksten utgangspunktet for analysen og både den historiske gjennomgangen og presentasjonen av reorganiseringsprosessen er et forsøk på å vise de faktiske forhold som lå til grunn for reorganiseringen av virkemiddelapparatet.

På bakgrunn av den grundige beskrivelsen av selve caset og konteksten, heder forøvrig George og Bennett (2005, s. 19) at man i casestudier også har et fortrinn med hensyn til validitet siden forskeren i slike studier har større mulighet til å få inngående kjennskap til datamaterialet knyttet til hvert enkelt case. De mener at denne høye konseptuelle validiteten som de kaller det står i motsetning til kvantitative undersøkelser hvor forskeren i større grad står i fare for å slå sammen ulike fenomener under samme merkelapp.

Validitet dreier seg i kvalitativ forskning om i hvilken grad forskerens funn reflekterer formålet med studien på en riktig måte og i hvilken grad funnene reflekterer virkeligheten (Johannessen et al., 2004). Validitet i kvalitative undersøkelser kan i følge Mehmetoglu (2004, s. 143) deles i intern og ekstern validitet som dreier seg om henholdsvis å vurdere hvorvidt studiens konklusjoner er riktige og hvorvidt konklusjonene kan overføres til andre settinger. Som et positivistisk kriterium er validitet knyttet til sannhet (Ryen, 2002, s. 177) og om kriteriet om falsifisering er utmerket for å teste forskningsfunnenes validitet (Silverman, 2006, s. 302). Men når det dreier seg om kvalitative studier basert på antagelser om at verden består av sosiale konstruksjoner, er ikke validitetstesting så enkelt som å si hvorvidt funnene er riktige. Det kan være like riktig at figur 6.1 er en kanin som at det er en and. For å kunne si noe om validiteten er det nødvendig å se nærmere på selve forskningsprosessen og hvordan forskeren har kommet frem til sine funn og trukket slutninger.

Med hensyn til troverdigheten eller begrepsvaliditeten (Johannessen et al., 2004; Ryen, 2002) i denne studien av reorganiseringen av virkemiddelapparatet spiller innovasjonsbegrepet en sentral rolle da avhandlingen blant annet er basert på en hypotese om at

selve innovasjonsbegrepet stod svært sentralt i reorganiseringsprosessen. Troverdigheten er her forsøkt ivarettatt ved at informantene ikke har blitt presentert for noen gitt definisjon eller operasjonalisering av innovasjonsbegrepet, men at de selv har blitt bedt om å definere og gi uttrykk for hvordan de selv vil operasjonalisere begrepet og sin egen oppfattelse av hva som ligger i selve begrepet innovasjon. Innovasjon har blitt nevnt både i forbindelse med presentasjon av forskningsprosjektet og forespørselen om å delta som informant, samt gjentatte ganger i løpet av selve intervjuet, men de har ikke blitt presentert for forskerens forhold til innovasjonsbegrepet slik at dette ikke skulle påvirke deres måte å benytte begrepet. Dette er et sentralt poeng da det å presentere informantene for en gitt definisjon av innovasjon ville kunne påvirket deres bruk av begrepet under intervjuet. For å igjen vende tilbake til kanin-anden, så vil en person som aldri har sett figuren før se anden tydeligst dersom vi presenterer figuren som en and. Personen vil nok også kunne se kaninen, men det er etablert en forståelse av at det er bilde av en and, slik at denne vil kunne bli dominerende. Det er fare for at det samme skjer dersom en informant presenteres for en gitt definisjon av innovasjon som begrep. Selv om informanten har en klar oppfatning av egen oppfatning, vil informanten kunne legge den presenterte definisjonen til grunn for hvordan begrepet blir brukt i den aktuelle samtalen. Dette ville svekket undersøkelsens troverdighet da en vesentlig del av formålet med studien nettopp dreier seg om å se på hvordan innovasjonsbegrepet brukes i forbindelse med virkemiddelapparatet. Med andre ord ville ikke funnene reflektert verken studiens formål eller virkeligheten dersom informantene ikke hadde fått gi uttrykk for sine oppfatninger uten å ha blitt påvirket av forskerens eller andres meninger i forkant.

Det er naturligvis ikke mulig å garantere for studiens troverdighet og at de funn som blir gjort og presentert representerer virkeligheten jamfør sosialkonstruktivismen og forståelsen av en sosialt konstruert virkelighet (Wenneberg, 2002). Av dette følger også at det ikke kan gis noen garanti for at de slutninger som trekkes basert på dataene nødvendigvis ville vært de samme dersom en annen forsker hadde fått tilgang til materialet og analyserte det. De fortolkninger som gjøres og slutninger som trekkes basert på disse, er et resultat av forskerens forforståelse og bakgrunnskunnskap jamfør hermeneutikken (Gilje & Grimen, 1993). Men ved å gi en beskrivelse av forskningsprosessen og hvordan analysen er gjennomført og slutninger trukket, samt at de transkriberte intervjuene og dokumentene som er brukt oppbevares blir det mulig for andre å vurdere både prosessen og resultatene. Dermed åpnes muligheten for intersubjektivitet som er et av de sterkeste kravene i forhold til validitet i kvalitativ forskning, i tillegg til å inkludere negative eller avvikende tilfeller (Silverman, 2006).

Kapittel 7: Initiativ og argumentasjon bak etableringen av Innovasjon Norge

Som kapittel 3 viser, kan det se ut til at bakgrunnen for etableringen av Innovasjon Norge var sammensatt og ikke bare basert på effektivitetskriterier, men at også populære ideer omkring innovasjon og betydningen av innovasjon for et lands verdiskaping var sentrale. Det er derfor interessant å se nærmere på både den skriftlige dokumentasjonen som er tilgjengelig og benytte intervjudata for å belyse denne avhandlingens presenterte problemstillinger og hypoteser, noe som innledes i dette kapitlet, før neste kapittel tar analysen et steg videre.

Initiativet til reorganiseringen

Det er informantene politikerene, lederen, byråkraten og forskeren som har kunnet si noe om hvilke argumenter som lå bak reorganiseringen utover det som fremkommer av dokumentene som er gjengitt i kapittel 3. Disse fire har fra hver sin posisjon enten bidratt direkte eller observert prosessen frem mot etableringen av Innovasjon Norge. Den forhenværende næringsministeren, her kalt politikerene, representerer den politiske ledelsen, mens byråkraten som både er og var avdelingsleder i Nærings- og handelsdepartementet (NHD) på tidspunktet for reorganiseringen representerer den administrative ledelsen. Både Innovasjon Norge og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) sitt hovedkontor er representert ved en avdelingsdirektør, heretter kalt lederen, som satt i en sentral stilling i SNDs ledergruppe og nå har tilsvarende stilling i Innovasjon Norge. Den siste informanten i denne sammenhengen er forsker og har fulgt prosessen fra et forskerperspektiv og kan således betraktes som en ekspert på både virkemiddelapparat og innovasjonspolitik.

De av informantene som har forutsetning for å vite noe om selve reorganiseringsprosessen ble spurt om de kunne huske når en eventuell reorganisering av virkemiddelapparatet ble brakt på banen og hvem som tok initiativet til gjøre endringer. Politikerene svarer kort at han ikke husker når forslaget om reorganisering kom, mens lederen ved Innovasjon Norges hovedkontor mener man kan gå helt tilbake til 1988 og et utvalg som jobbet mye med bankstrukturen og at det var her det hele startet. Det var her man skapte grunnlaget for alle fusjonene inn i SND, en fusjonshistorie lederen betegner som enorm (jf. denne avhandlingens kapittel 2). På spørsmål om når det ble bestemt at man skulle slå sammen de fire aktørene, sier lederen at det kom jo i St.prp. nr. 51 (2002-2003) «Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv». Byråkraten som satt i en sentral stilling i NHD mener første steget var omorganiseringen i departementene hvor blant annet handelssiden i Utenriksdepartementet ble flyttet over til det nye

Næringsdepartementet. Dette innebar en samling av ansvaret for alle næringsrettede virkemidler i ett departement, med noen unntak på energi, fisk, landbruk og andre sektorspesifikke virkemidler. Senere, i 2000, ble NHD reorganisert og det ble opprettet en ny avdeling, Næringsutvikling og forskning, hvor ansvaret for alle virkemidlene ble samlet, med unntak av de som var rettet mot eksportfinansiering. Byråkraten mener at denne samlingen av virkemidler i én avdeling var den viktigste forutsetningen for å kunne begynne å jobbe seriøst med omorganisering; da slipper man at *alle sitter på sin tue og passer på sitt*. Regjeringsskiftet i 2001 og næringsministeren trekkes også frem som sentrale for reorganiseringen. Han mener næringsministeren var opptatt av å gjøre noe med virkemiddelapparatet og *sette litt spor etter seg på det området*. Byråkraten sier videre at de endringer som var gjort internt i departementet var i samsvar med det næringsministeren også kunne tenke seg å gjøre noe med. De fortsatte dermed arbeidet internt i departementet, statsråden sa *go* og arbeidet med St.prp. nr. 51 ble satt i gang. Forskeren trekker på sin side vekslers på innovasjonspolitikken og mener det hele henger sammen med både utviklingstrekk i Europa, samt at utviklingen av innovasjonsteori hadde betydning.

Av skriftlig materiale fremkommer hendelsesforløpet slik: Som vist i kapittel 3 ble det i årene før reorganiseringen av virkemiddelapparatet gjort flere utredninger og skrevet ulike rapporter hvor man satte fokus på virkemiddelapparatets organisering og hvordan dette fungerte. Virkemiddelgjennomgangen, gjennomført i NHD, resulterte i en rapport, «Virkemidler for morgendagens næringsliv» datert 25.06.2002, som det første dokumentet som tydelig viste at noe er i ferd med å skje med virkemiddelapparatet. Denne rapporten er utarbeidet av en intern gruppe i NHD og tar utgangspunkt i en beslutning gjort av regjeringen 14. januar 2002 om å gjennomgå hele det offentlige virkemiddelapparatet. Formålet med gjennomgangen var å gjøre apparatet mer effektivt for å fremme verdiskaping i Norge, og består i grove trekk av en gjennomgang av status quo, en skissering av mulige fremtidige organisasjonsløsninger, samt anbefalinger. Her fremkommer et forslag om å etablere en ny enhet basert på SND og Eksportrådet, med innovasjon og internasjonalisering som sentrale begrep. Denne rapporten trekkes for øvrig frem av lederen som selve grunnlaget og starten på reorganiseringen.

Så når St.meld. nr. 51 (2002 – 2003) presenteres 28. mars 2003, offentliggjøres altså planen om å etablere en ny enhet basert på de tidligere organisasjonene Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Statens veiledningskontor for oppfinnere og Norges Eksportråd. Innovasjonspolitikken introduseres også i dette dokumentet og det nevnes at regjeringen vil legge frem en plan for en helhetlig innovasjonspolitikk. Med andre ord har man fra «Virkemidler for morgendagens næringsliv» til proposisjonen også besluttet at det er nødvendig med en egen innovasjonspolitikk. I førstnevnte dokument brukes begrepet innovasjonspolitikk kun i omtalen av andre land og deres organisering av virkemiddelapparatet, mens det i sistnevnte altså gis til kjenne at en norsk innovasjonspolitikk er på vei.

Etter proposisjonen går hendelsesforløpet som følger: St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) behandles av næringskomiteen og resulterer i Innst. S. nr. 283 (2002 – 2003) datert 12. juni 2003. I hovedsak støttes de forslag som fremkommer i St. prp. nr. 51 (2002 – 2003), men i innstillingen fremkommer det at gjennom høringsrundene har Norges Turistråd ytret et ønske om at også de inkluderes i den nye enheten. Dette støttes av næringskomiteen. Deretter følger forhandlinger i Stortinget uten noen nevneverdig debatt eller innvendinger. Etter at innstillingen er behandlet i Stortinget og det besluttes at den nye enheten skal etableres som et særlovsselskap, utarbeides og fremmes Ot.prp. nr. 14 (2003 – 2004). Proposisjonen behandles i næringskomiteen og innstilling (Innst. O. nr. 30 (2003 – 2004)) sendes til Odelstinget 3. desember. Saken behandles i Odelstinget 11. desember, vedtak blir gjort i samsvar med Innst. O. nr. 30 (2003 – 2004) og saken oversendes til Lagtinget. Besl. O. nr. 43 (2003 – 2004) behandles i Lagtinget 15. desember, hvor Odelstingets vedtak blir godkjent av Lagtinget. Loven trådte i kraft fra 1. januar 2004 da Innovasjon Norge ble etablert.

Det ser altså ut til at det går relativt fort fra regjeringen kommer med St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) som er det første formelle initiativet til reorganisering og til Innovasjon Norge er en realitet. Det er tilsynelatende stor enighet både om behovet for økt fokus på innovasjon i norsk næringsliv og at en reorganisering bestående av en samling av virkemidler under ett tak er veien å gå for å realisere dette. Den eneste store endringen som for så vidt skjer underveis fra proposisjonen fremmes til selskapet etableres, er at Norges Turistråd på eget initiativ inkluderes i den nye enheten. Norges Turistråd er også nevnt i proposisjonen som en sentral organisasjon knyttet til innovasjon og internasjonalisering, men departementet inkluderte altså ikke Turistrådet i sine opprinnelige planer. Det fremkommer i innstillingen til Stortinget (Innst. S. nr. 283) at Norges Turistråd gjennom en høringsrunde ytret ønske om å integreres i den nye enheten og at dette ble støtte av næringskomiteen (Innst. S. nr. 283 (2002-2003), s. 25). Dette trekkes også frem av flere av informantene. Lederen forteller at styret i Norges Turistråd *henvendte seg direkte til NHD og sa at det her vil vi vær med på, dette ser spennende ut*. Byråkraten kan fortelle at årsaken til at Norges Turistråd ikke var inkludert i utgangspunktet, var at de ble oppfattet å arbeide på en veldig annerledes måte og at de ikke ville ha så mange synergier med de øvrige. Byråkraten sier videre at de nok tok feil på dette punktet og at det var riktig å inkludere Turistrådet i Innovasjon Norge.

Aktører og hvor initiativet kom fra

Politikeren er nokså unnvikende når han svarer på spørsmål om opprettelsen av Innovasjon Norge. I forbindelse med hvor initiativet kom fra, sier han at det kom enten fra departementet eller fra virkemiddelapparatet. Altså ikke et politisk initiativ.

Byråkraten snakker mer om hvor dette initiativet kom fra. Han understreker at dette

ikke var et politisk initiativ, men at det derimot oppstod internt i NHD som en forlen- gelse av reorganiseringen som allerede var gjort og det var et ønske om en samling av alle virkemidlene i samme avdeling. Informanten sier at reorganiseringen og opprettelsen av Innovasjon Norge var administrativt drevet, men at også daværende næringsminister tente på ideen. I tillegg var det ifølge informanten en bred politisk oppslutning omkring dette og at grepene som ble gjort var lite politisk kontroversielle. Han oppsummerer med at idetenkningen bak var drevet frem administrativt og at det var mer faglige hen- syn og motiver enn politiske.

Utover hvor de konkrete ideene og planene hadde sitt utspring, er det ingen av infor- mantene som kan si noe sikkert om initiativet til reorganiseringen av virkemiddelappa- ratet. De er alle enige om at det å fokusere på innovasjon og innovasjonspolitikk var i tiden. Det var lite motargumenter og ingen som mente noe annet enn at det var viktig å gjøre noen grep for å stimulere til økt innovasjon i norsk næringsliv. Dette bildet for- sterkes også gjennom prosessen i Stortinget. Det er liten debatt å spore i behandlingen av St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) og i lovarbeidene. Det var relativt bred enighet også på tvers av partiene om at det skulle satses på innovasjon og at grepet som ble foreslått var fornuftig. En samlet næringskomité samtykket blant annet i at det skulle opprettes en ny enhet og at denne skulle organiseres som et særlovsselskap. Det var altså stor enighet både i behovet for å gjøre noe med virkemiddelapparatet og de grepene som ble presen- tert.

Denne enigheten både mellom politiske partier og på tvers av politiske og administra- tive aktører, gjør det interessant å se på begrunnelsene for behovet for denne relativt omfattende reorganiseringen. Argumentasjonen for endringene i virkemiddelapparatet og hvordan behovet er begrunnet vil kunne si noe om hvordan innovasjonsbegrepet er brukt og dermed belyse avhandlingens problemstillinger. Med andre ord skal vi se på argumentene som ble brukt i forbindelse med reorganiseringen for å finne ut om det eksempelvis var forhold i den økonomiske situasjonen på slutten av 1990-tallet som skulle tilsi at det var nødvendig å gjennomføre endringer og at dette var bakgrunnen for å opprettelsen av den nye virkemiddelaktøren eller om det dreier seg om en mer generell internasjonal trend i retning av økt vektlegging av innovasjon og betydningen av innovasjon i næringslivet, og hvorvidt opprettelsen av Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for myndighetenes nye innovasjonspolitikk.

Argumenter for reorganisering

For å gjøre gjennomgangen av argumentasjonen for reorganisering mest mulig oversiktlig, er denne delt inn etter kilde. Det vil si at gjennomgangen tar for seg først de enkelte skriftlige kildene, deretter presenteres informantenes bidrag til å belyse hvordan det ble argumentert for å opprette Innovasjon Norge som den sentrale virkemiddelaktøren.

«Virkemidler for morgendagens næringsliv»

Ved å se på dokumentene som ble presentert i forkant av reorganiseringen gir de, ikke uventet, et inntrykk av at det er et faktisk behov for å gjøre noen effektiviserende grep i virkemiddelapparatet. Hovedproblemet med virkemiddelapparatet slik det så ut før etableringen av Innovasjon Norge, var i henhold til rapporten «Virkemidler for morgendagens næringsliv» (Nærings- og handelsdepartementet, 2002, s. 18 - 19) for lite fokus på innovasjon og for liten grad av tilpasning til brukernes behov, spesielt i forhold til entreprenører og unge bedrifter. I tillegg var det for lite oppmerksomhet og prioritering av internasjonalisering i de delene av virkemiddelapparatet som ikke hadde dette som primærmål, det vil si samtlige aktører med unntak av Norges Eksportråd. Det trekkes også frem at det fra myndighetenes side var vanskelig å styre virkemiddelapparatet på en helhetlig og strategisk måte som følge av fragmenteringen som det ble hevdet var tilstede.

Målet som oppgis er å gjøre virkemiddelapparatet mer oversiktlig og tilgjengelig ved å gi brukerne færre dører å henvende seg til, samtidig som det vil lette koordineringen av virkemiddelapparatet. I forbindelse med dette benyttes betegnelsen «One Stop Shop» for å beskrive en egnet organisasjonsmodell. Dette begrepet stemmer også overens med den utviklingen som det vises til i andre land. Det hevdes å være en utvikling mot at forsknings- og næringspolitikk utvikles til en mer samordnet innovasjonspolitik med en større grad av såkalt horisontal integrering mellom ulike organer. Det er også åpenbart at man i arbeidet med denne rapporten har sett utover landets grenser for å se hvordan andre land organiserer og innretter sine virkemidler. Det vises blant annet til et arbeid utført av STEP-gruppen hvor de på oppdrag for NHD har sett på innretting og organisering av virkemidler for innovasjon, næringsutvikling og internasjonalisering i utvalgte land sammenlignet med Norge (Broch, Aanstad, & Koch, 2002). Det vises også til for eksempel Danmark, Finland, Sverige, Irland, Nederland, Storbritannia, USA og Canada og disse landenes organisering av virkemidler og innretting av innovasjonspolitik. Det hevdes også at virkemiddelbruken i de fleste sammenlignbare land blir stadig mer desentralisert og regionalisert. I tillegg er det blitt observert trender i retning av nye og løser styingsformer, såkalt governance (Kjær, 2004; Kooiman, 2003; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996, 1997; Røyseland & Vabo, 2008), hvor styring i nettverk og koordinering fremfor direkte styring av offentlige aktører er sentralt. At disse trendene har blitt observert og tatt inn i planene for det nye virkemiddelapparatet kommer til uttrykk både gjennom forslagene til organisering og nettverk som virkemiddel. Det er altså tydelig at man i NHD har observert hva som blir gjort i sammenlignbare land når rapporten «Virkemidler for morgendagens næringsliv» har blitt utarbeidet.

Av andre forhold som trekkes frem i rapporten er det som betegnes som internasjonale utviklingstrekk, blant annet rask teknologisk utvikling og globaliseringens krav til inter-

nasjonalisering av næringslivet, vekst i tjenesteytende næringer, klyngeutvikling og økt betydning av kunnskap, noe som taler for behovet for reorganisering. I tillegg trekkes også effektivisering og såkalt modernisering av offentlig sektor frem som et mål for daværende regjering.

Når det avslutningsvis i rapporten gjøres en oppsummering, tilkjennegis også at mye virker bra i virkemiddelapparatet og at flere rapporter og evalueringer tilsier at SND gis en god karakter og at det i en rapport fra 2000 ble anbefalt å gi SND tid til konsolidering (Nærings- og handelsdepartementet, 2002). Allikevel anbefaler altså NHD på bakgrunn av ovenstående argumenter å gjøre endringer i virkemiddelapparatet. Dette er for øvrig noe som underbygges av en av denne avhandlingens informanter som er avdelingsleder ved det nordnorske distriktskontoret og har vært i organisasjonen siden SND. Han mener at Innovasjon Norge langt på vei var en videreføring av SND, noe både han og direktøren ved Nord-Norge-kontoret videre mener kan være et uttrykk for at det ble gjort fornuftige ting i SND i utgangspunktet og at de store endringer ikke var nødvendige.

Rapporten fra NHD trekkes frem som betydningsfull av de informantene som var med i arbeidet med reorganiseringen og det var her grunnlaget for Innovasjon Norge ble lagt ifølge disse. Dokumentet er et resultat av et internt arbeid i NHD og er således et administrativt eller faglig dokument, og ikke et politisk dokument. Rapporten ble derimot presentert for statsråden og den øvrige regjering hvor den ble godt mottatt og fikk den nødvendige politiske forankringen til at arbeidet med reorganiseringen kunne fortsette.

St.prp. nr. 51 (2002 – 2003)

Også i St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) er utgangspunktet at vi står overfor utfordringer knyttet til endringer i næringsstruktur, økt globalisering og demografiske endringer som medfører et økt behov for innovasjon i norsk næringsliv. To sentrale stikkord for disse endringene er norsk avhengighet av petroleumssektoren og befolkningsendring i retning av en større andel eldre i befolkningen. Et av hovedmålene daværende regjering uttrykte for sin økonomiske politikk var å opprettholde det norske velferdssamfunnet og en bærekraftig utvikling (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 5). For å nå disse målene mente regjeringen at Norge skulle ligge i tet på viktige områder innenfor kunnskap, teknologi og verdiskaping. Videre ble det uttrykt et ønske om at «Norge skal være et av verdens mest nyskapende land, preget av holdninger og kultur for å skape nytt» (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 5). Virkemiddelapparatet skulle derfor spisses mot innovasjon da dette presenteres som nærmest en forutsetning for å være konkurransedyktig i det som betegnes som et stadig mer internasjonalt marked.

Også i proposisjonen til Stortinget legges det vekt på at virkemidlene i større grad enn tidligere nå skulle trekke i samme retning og at det av den grunn var nødvendig med

en felles målsetting som hele virkemiddelapparatet kan arbeide i forhold til. Dette felles målet for de næringsrettede virkemidlene er innovasjon og reorganiseringen av virkemiddelapparatet tar ifølge proposisjonen utgangspunkt i at virkemidlene må ses som instrumenter i en innovasjonspolitisk sammenheng. Med andre ord fremstilles etableringen av Innovasjon Norge som en sentral del av regjeringens arbeid med en helhetlig innovasjonspolitikk. Betydningen av å ha en innovasjonspolitikk med et helhetlig perspektiv underbygges ved å henvise til en observert utvikling hvor «aktørene i flere og flere sektorer finner at innovasjon er svært viktig for å nå overordnede målsettinger» (St. prp. nr. 51 (2002-2003), s. 8). Det vil si at om målet er knyttet til verdiskaping i privat næringsliv, opprettholdelse av bosettingsmønster eller lønnsomhet i primærnæringene, anses altså innovasjon som et sentralt middel for å nå målene på tvers av sektorer.

Det siste argumentet som presenteres i proposisjonen er et behov for reorganisering ut fra brukernes perspektiv. Virkemiddelapparatet er for komplekst og det er for mange aktører å forholde seg til, derfor mener altså regjeringen at det vil være hensiktsmessig å etablere én organisasjon som gir tilgang til virkemiddelapparatets samlede tilbud av virkemidler. Tanken var altså at for å gjøre det mer oversiktlig og ubyråkratisk for brukerne, skal det være én inngang, enten en fysisk dør man kan gå inn eller en elektronisk portal, hvor brukerne får direkte tilgang til virkemidlene eller bli satt i kontakt med tilbydere av andre virkemidler. Dette er også et kjent reformgrep, såkalt *joined-up government* (Pollitt, 2003), som for øvrig kjennetegner den kanskje største reformen som er gjennomført i norsk offentlig sektor, Nav-reformen.

Behandling i Stortinget

Når det gjelder St.prp. nr. 51 sin videre saksgang, gikk denne relativt raskt og uten de store innvendinger fra noen parter. Også i innstillingen fra næringskomiteen (Innst. S. nr. 283 (2002-2003)) vises det til at det er uttrykt et behov for forenkling fra næringslivet og det er i all hovedsak enighet om at det ville være hensiktsmessig å reorganisere og etablere et nytt selskap som skal være denne ene døren inn til det samlede virkemiddelapparatet. Noe som også understøttes i forhandlingene i Stortinget hvor det ble vist til at det «etter mange høringer har kommet unisont fra de aller, aller fleste at man ønsker et mer samordnet virkemiddelapparat» og at «nesten samtlige av dem som har vært inne til høring fremhevet behovet for forenkling» (Forhandlinger i Stortinget nr. 222, 2003, s. 3385).

Ved å se på innstillingen fra næringskomiteen og forhandlingene i Stortinget, fremkommer et bilde av at det hersket en enighet på tvers av politiske partier om implementering av de endringene som ble foreslått i St.prp. nr. 51 (2002 – 2003). Naturligvis er det en del kommentarer fra næringskomiteen medlemmer, men disse går mer i retning av selve innholdet i den nye enheten og hvordan dette skal innrettes. Både de argumenter som

presenteres som bakgrunn for reorganiseringen og vektleggingen av innovasjon og brukerhensyn aksepteres. Det er imidlertid et flertall bestående av medlemmer fra opposisjonspartiene Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet som stiller spørsmålstegn ved at i dette tilfellet kom faktisk midlene før politikken og målene (Innst. S. nr. 283 (2002-2003), s. 9). Disse medlemmene peker dermed på en logisk brist i forhold til Innovasjon Norges rolle som innovasjonspolitisk verktøy i og med at det her fremkommer at verktøyet var klart før politikken. Men også disse medlemmene uttrykte enighet om behovet for reorganisering i tråd med regjeringens forslag og det var ingen debatt å spore knyttet til fokuset på innovasjon og internasjonalisering.

Med hensyn til aktørene som er foreslått inn i det nye selskapet, er det bare SND som får nevneverdig oppmerksomhet av næringskomiteen og det understrekes av en samlet komité at kompetansen som befant seg i denne organisasjonen må tas vare på. Betydningen av Norges Eksportråds kontornettverk og deres tilstedeværelse i en rekke land ble også fremhevet som en betydelig ressurs, mens Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) knapt blir nevnt i innstillingen. Det er også enighet om at Norges Turistråds ønske om å inkluderes i den nye enheten bifalles av en enhetlig komité som mener at det nok er riktig å inkludere denne organisasjonen.

Den videre saksgangen forløp uten nevneverdige begivenheter. Vedtak og henstillinger ble gjort i henhold til regjeringens forslag, lovforslag ble fremmet, behandlet og vedtatt, og opprettelsen av Innovasjon Norge var et faktum fra 1. januar 2004.

Regjeringens innovasjonspolitikk

Når den etterlyste innovasjonspolitikken så ble lansert i oktober 2003 under tittelen «Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003) ble det signalisert at dette var en viktig hendelse og at denne ville få betydning for utviklingen av næringslivet og norsk politikk i fremtiden. Statsministeren var selv involvert i presentasjonen av planen som er underskrevet av fem statsråder, hvilket er et tegn på at innovasjonspolitikk ikke er noe som er forbeholdt NHD, men heller noe som involverer og har betydning for flere departementer og sektorer.

Også i planen for en helhetlig innovasjonspolitikk vektlegges de samme argumenter som i forbindelse med reorganiseringen av virkemiddelapparatet: Avtakende inntekter fra petroleumssektoren sammen med økende offentlige utgifter knyttet til helse og omsorg, i tillegg til endringer i markeder, kunnskap og teknologi. Nødvendigheten av å styrke verdiskapingen gjennom økt fokus på innovasjon i næringslivet fremheves. Også her vises det til at innovasjonspolitikk i denne perioden fikk stor internasjonal oppmerksomhet og at andre land var i ferd med å etablere strategier for innovasjon og vekst, samt EUs Lisboastrategi trekkes blant annet frem (Nærings- og handelsdepartementet,

2003). Det erkjennes også at myndighetene settes under press gjennom internasjonale sammenligninger av ulike lands innovasjonsstrategier og målinger av hvorvidt man oppnår de oppgitte målsettinger.

Etableringen av Innovasjon Norge trekkes frem som en sentral del av innovasjonspolitikken og som et konkret tiltak for å nå regjeringens mål om flere nyetableringer med vekstpotensial:

For å målrette de direkte virkemidlene mot entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial vil regjeringen:

- etablere et nytt særlovsselskap med felles brukerfront, basert på dagens virkemidler i SND, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og SVO (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 37).

Informantene

Inntrykket fra møtet med politikeren er at denne saken ikke hadde stor politisk betydning, til tross for at inntrykket etter å ha studert relevante dokumenter er et annet. Politikeren var svært positiv til å stille opp som informant, men understreket flere ganger at han ikke husket mye fra prosessen. Det han husket om bakgrunnen for reorganiseringen hadde med synergier å gjøre, at man skulle samle kreftene og etablere en felles front både i Norge og i utlandet. Altså var virkemiddelapparatet for fragmentert. I tillegg oppgir han at det dreide seg om å gjøre det mer strukturert og derigjennom rimeligere administrativt, noe som også trekkes frem av lederen. Nå var dette en borgerlig regjering, politikeren representerte partiet Høyre og det er da ikke overraskende at slike tanker lå bak. Ellers så er ikke informanten veldig villig til å snakke om bakgrunnen for etableringen av verken Innovasjon Norge eller innovasjonspolitikken og avfeier nærmest ethvert forsøk på å tillegge han noe av æren for planen for innovasjonspolitikken. Han sier også at for at han skulle husket en slik prosess ti år etter, *da må det være sånn WOW*, det må ha vært noe spesielt. Det antydes dermed at reorganiseringen av virkemiddelapparatet og lanseringen av innovasjonspolitikken ikke var noen stor sak for han personlig, til tross for at andre informanter mener noe annet.

Politikeren erkjenner også at det var veldig mye prat om innovasjon på den tiden, uten at man egentlig visste hva man skulle legge i det, hvilket underbygger inntrykket av at innovasjon kan betraktes som et moteord (Bort & Kieser, 2011) som var veldig populært på begynnelsen av 2000-tallet. Det var enighet om at det skulle fokuseres på innovasjon, men hvilket innhold dette skulle fylles med, det måtte tiden vise. På spørsmål om hovedmålet med etableringen av Innovasjon Norge var økt innovasjon i norsk næringsliv, svarer politikeren kontant *selvfølgelig*. Men når han så blir stilt spørsmålet hvorfor dette var viktig, blir han svar skyldig. Han avfeier også kritikken som kom i forbindelse med innovasjonspolitikken hvor planen ble beskyldt for å være en festtale uten innhold.

Det ville i så fall ikke være første gangen det var en realitet er hans respons på denne og sier videre at *Nå var jo dette et område hvor konkrete tiltak ikke var så enkelt. In the end of the day...*

Med andre ord kan det se ut til at bakgrunnen for etableringen av Innovasjon Norge slik politikeren presenterer den var nært knyttet opp mot dette innovasjonsbegrepet, uten at det kunne argumenteres sterkt for behovet for innovasjon da begrepet ikke operasjonaliseres. Innovasjon ble ikke definert eksempelvis i Schumpeters tradisjon, det vises kun til oppfatninger om en sammenheng mellom innovasjon og økt verdiskaping.

Byråkraten er den som kan sies å utpeke seg som en av de mest sentrale aktørene bak reorganiseringen. Dette bekreftes for så vidt også av byråkraten selv som sier at det var internt i NHD at både ideen og innholdet i reorganiseringen i all hovedsak hadde sitt utspring. Han mener dette har sammenheng med en rekke andre reorganiseringer internt i departementet og at endringene i virkemiddelapparatet kan ses som en forlengelse av disse. Han viser til både endringer i organiseringen internt i selve departementet og det han betegner som *kontinuerlig reorganisering i virkemiddelapparatet gjennom hele 90-tallet* som sentrale i forhold til beslutningen om å etablere Innovasjon Norge. Til tross for at mange aktører allerede var slått sammen, var det en oppfatning i departementet at det fortsatt var mye å hente på å slå sammen ytterligere aktører og virkemidler. Både innovasjon og internasjonalisering var sentrale stikkord, og det var et ønske om å se disse to områdene i sammenheng. Og en viktig forutsetning for dette, var en omorganisering i 1997 hvor mye av det som lå på handelssiden i Utenriksdepartementet ble overført til NHD. Ansvar for alle næringsrettede virkemidler lå dermed i ett og samme departement. Etter hvert ble også alle virkemidlene samlet i samme avdeling innad i departementet og man ble da mer opptatt av å se innovasjon og internasjonalisering i sammenheng.

Hovedtanken bak Innovasjon Norge, slik byråkraten presenterer det, var at norsk næringsliv skulle få flere bein å stå på:

Så det var jo liksom litt sånn hovedtankegangen, at hele tiden og etter hvert som at vi så at en del næringer minker, får relativt sett minkende betydning, og vi får stadig høyere kostnadsnivå liksom, du må være i stand til å produsere varer og tjenester med, som har en tilleggsverdi som gjøre at det du kan få de prisene som vi må ta for å betale de høye lønningene våre.

Byråkraten viser altså til samme resonnement om nødvendigheten av innovasjon som følge av kommende endringer i næringsstruktur, samt internasjonalisering.

Også lederen trekker frem liknende argumenter når han snakker om bakgrunnen for etableringen av Innovasjon Norge. Ifølge han var *selve kongstanken ved fusjonen* stadig

økende globalisering og internasjonalisering gjennom å knytte utekontorene til Norges Eksportråd nærmere det innenlandske virkemiddelapparatet. Man skulle få det de i arbeidet med virkemiddelgjennomgangen (Nærings- og handelsdepartementet, 2002) hadde kalt Bodø-Beijing-linken, altså å gjøre det enklere for norske bedrifter å ta del i globaliseringen gjennom å utnytte det potensialet som allerede lå i Norges Eksportråds kontorstruktur. Han trekker også frem at det ble reist misnøye fra næringslivet i forhold til Eksportrådets virksomhet og det ble hevdet at det ble tatt for mye betalt for Eksportrådets tjenester og at de var litt eksklusive i forhold til små og mellomstore bedrifter. Lederen mener for øvrig at det ikke er relevant hvorvidt det var hold i kritikken eller ikke, det sentrale er at kritikken ble reist til NHD.

Et annet forhold byråkraten trekker frem som de var opptatt av var å skape én inngangsdør til det samlede tilbudet av virkemidler for brukerne. *Og at hvordan staten har organisert seg egentlig, det skulle ikke bedriftene belastes med. De skulle ha ett sted å henvende seg.*

Lederen mener vi må tilbake til 1988 for å finne begynnelsen på fusjonene som endte med SND og senere Innovasjon Norge. Når det gjelder etableringen av Innovasjon Norge og fokuset på blant annet internasjonalisering, mener han den tidens systemtankegang (Isaksen, 2010; Spilling & Rosenberg, 2007) er sentral for å forklare det som skjedde. Lederen henviser blant annet til Agderforskning og Arne Isaksen som betydningsfull for utviklingen av virkemiddelapparatet på tidlig 2000-tall, hvilket tyder på at tanker omkring nettverk og innovasjonssystemer bidro til å forme Innovasjon Norge.

Byråkraten understreker at både omorganiseringen i departementet og utredningsarbeidet var administrativt drevet fram, men at også næringsministeren etter regjeringsskiftet i 2001 var opptatt av å gjøre noe med virkemiddelapparatet og «sette litt spor etter seg på det området». Næringsministeren *tente*, som byråkraten formulerte det, på ideene omkring reorganisering av virkemiddelapparatet. Byråkraten beskriver prosessen videre fra den politiske forankringen i regjeringen som relativt kort og enkel. Det var en veldig bred politisk oppslutning og endringene ble ikke oppfattet som politisk kontroversielle. Det var med andre ord enighet på tvers av både partigrenser og mellom administrasjonen og politikerne om at fokuset på innovasjon og internasjonalisering måtte økes, og at dette skulle gjøres ved å samle virkemidlene i én enhet.

Byråkraten gir inntrykk av at mens de jobbet med dette fokuset på innovasjon tidlig på 2000-tallet, så fremstod dette som viktig for å møte fremtidige utfordringer og da særlig knyttet til avtakende petroleumsinntekter. Innovasjon fremstod da som løsningen eller middelet som skulle løse disse problemene man stod ovenfor. Så da reorganiseringen ble gjort, fremstod det som en rasjonell løsning ut fra det byråkraten omtaler som faglig eller administrativt hold, men at det i ettertid nok kan ha hatt med mer generelle trender å gjøre og at man ble påvirket av at innovasjon jo *var i tiden* som politikeren sa.

Dette støttes for øvrig av forskeren som vil karakterisere reorganiseringen som basert på ganske rasjonelle effektivitetshensyn, begrunnet ut fra *den trenden som gjør seg gjeldende innenfor innovasjonspolitikken*. Forskeren sier også eksplisitt at St.prp. nr. 51 *var bare en oppfølging av den generelle trenden og på den tiden også sterkt inspirert av en innovasjonspolitisk nytenkning som skjedde i Europa*. Videre mener han det ikke nødvendigvis er noe motsetningsforhold mellom det å ha en effektivitetsorientering og det å søke legitimitet, og støtter dermed Røviks (2007) pragmatiske institusjonalisme som ble presentert i kapittel 5, på samme måte som også byråkraten faktisk gjør.

Oppsummering argumentasjon for opprettelsen av Innovasjon Norge

Det skriftlige materialet som er presentert i forbindelse med reorganiseringen kan kort oppsummert sies å ta utgangspunkt i tre forhold. Det første er næringslivets uttrykte behov for forenkling av virkemiddelapparatet og et redusert antall aktører å måtte forholde seg til. Det samme behovet ses også fra myndighetenes perspektiv hvor det samme behovet for forenkling og koordinering ble brukt i argumentasjonen for å redusere antall aktører. I tillegg til disse to forholdsvis konkrete argumentene, ble det hevdet å være behov for en endring med hensyn til fokus innad i virkemiddelapparatet på bakgrunn av endringer i næringslivets betingelser og samfunnets generelle utvikling. Kort sagt ble det argumentert for et virkemiddelapparat hvor internasjonalisering og innovasjon ble tillagt mer oppmerksomhet enn hva som var tilfelle helt på begynnelsen av 2000-tallet.

At bildet fortegner seg slik etter å ha sett på dokumentasjonen var forventet da den type dokumenter som er brukt gjerne er vagt formulert, men at informantene ikke kunne komme med mye utdyping av selve bakgrunnen og behovet for reorganisering var noe mer overraskende siden dette er aktører som var involvert i hele prosessen og dermed bør sitte på mer informasjon. I sum er inntrykket at selve begrepet innovasjon er svært sentralt og at dette hadde stor betydning både for selve beslutningen om å reorganisere og for utformingen av den nye enheten, men at ingen faktisk kunne gi en definisjon eller operasjonalisering av begrepet og hvorfor dette fokuset på innovasjon var så viktig. Dette impliserer at måten innovasjonsbegrepet brukes og hvordan informantene gjennom bruk definerer og operasjonaliserer «innovasjon» blir avgjørende for å kunne belyse avhandlingens problemstilling.

Også innovasjonspolitikken er sentral for å denne avhandlingens problemstillinger og hypoteser. Den empiriske presentasjonen over viser tydelig at innovasjonspolitikken har sammenheng med reorganiseringen av virkemiddelapparatet og at Innovasjon Norge ble betraktet som et innovasjonspolitisk verktøy for å nå innovasjonspolitiske målsettinger. Det som er overraskende i forhold til argumentasjonen og denne rollen som innovasjonspolitisk verktøy, er at i dette tilfellet kom middelet før målet i tid. Beslutningen om å gjøre endringer i virkemiddelapparatet kom altså før innovasjonspolitikken, noe som

påpekes både under behandlingen av proposisjonen i Stortinget og av denne studiens informanter. Dette får naturligvis betydning for videre analyse med hensyn til at innovasjonspolitikken faktisk ikke lå til grunn for utforming av virkemiddelapparatet, men i beste fall ble utformet parallelt med Innovasjon Norge.

Navnet Innovasjon Norge

Selve navnet Innovasjon Norge var ikke noe som fikk oppmerksomhet verken under utforming av dette forskningsprosjektet og dets problemstillinger, heller ikke med hensyn til utforming av intervjuguide, men det ble etter hvert klart at navnet faktisk er mer sentralt og at prosessen med å finne dette kan bidra til å belyse både problemstilling og hypoteser. Allerede i det første intervjuet som ble gjort med politikerens, ble navneprosessen og betydningen av å finne rett navn til selskapet trukket frem i forbindelse med innovasjonsbegrepet. Når innovasjonsbegrepet som sådan ble trukket frem under intervjuet, var politikerens respons at *Det var jo i tiden (...) Ja, derav navnet.*

Dette med det nye selskapets navn er noe som til stadighet ble trukket frem både under intervjuet med politikerens og flere av de andre informantene. På spørsmål om hvorfor man skulle fokusere på innovasjon, svarte politikerens *Jaaa, altså, det var jo en strømning i tiden det, det var jo ikke noe som ble oppfunnet. Det er sjelden noe blir oppfunnet i et departement liksom. Det er å ta opp i seg det som er i tiden. Men navnet spiller jo en del av dette og navnet det husker jeg. For det er det meg som har satt.*

Politikerens forteller videre historien om hvordan selskapet fikk navnet Innovasjon Norge. Jobben med å finne navn til det nye selskapet ble satt bort til et konsultentselskap og det ble bruk betydelige summer på dette, men de forslagene som kom ble forkastet av regjeringen. De ble sendt tilbake til konsulentfirmaet som kom opp med nye forslag. Heller ikke disse ble godt mottatt og det begynte å bli irritasjon blant regjeringsmedlemmene knyttet til denne navneprosessen. Det kom da til et punkt hvor statsministeren spurte næringsministeren direkte om ikke han hadde noen forslag til navn. Til det svarte næringsministeren at *«Jo, mitt forslag har hele tiden vært Innovasjon Norge, Innovation Norway. Det sier noe om hva vi skal holde på med, og det sier noe om hvor vi kommer ifra.» «Ja, men det er jo et kjempeflott forslag», sier statsministeren. «Er det noen andre som mener noe annet?» Nei, bang, så var det ferdig.*

Denne lille historien fortalt av politikerens selv under intervjuet, viser tydelig at innovasjonsbegrepet hadde betydning for reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Historien trekkes frem av en tidligere statsråd som hevder å ikke huske så mye av prosessen frem mot etableringen av Innovasjon Norge og som flere ganger også sier at han ikke ønsker å uttale seg om prosessen. Men at navnet var hans forslag og at hans forslag, i motsetning til konsulentforslagene, fikk gjennomslag i regjeringen med det samme er noe han

altså fremhevet. At navnet ble Innovasjon Norge og at dette forslaget ikke møtte noe motstand, viser også hvilken posisjon innovasjonsbegrepet hadde på den aktuelle tiden. Politikerer forteller også at de øvrige forslagene i all hovedsak var basert på latin som han mener var en trend for navn på offentlige virksomheter, og viser til selskapene Argentum og Avinor som eksempler på denne trenden.

At det er statsråden selv om tok styringen og at navnet ble bestemt av regjeringen er noe også flere av de andre informantene trekker frem. Byråkraten som jo hadde en sentral rolle i utformingen av Innovasjon Norge i sin daværende stilling, kan fortelle at navnet var det eneste regjeringen tok styringen over i lovforslaget. Både med hensyn til utforming og innhold i virkemiddelapparatet var reorganiseringsprosessen ifølge byråkraten i all hovedsak administrativt eller faglig drevet, men *regjeringen og han [statsråden] var mer opptatt av faktisk at selskapet skulle ha innovasjon i navnet*. Byråkraten forsterker dermed politikerens historie om hvordan selskapet fikk navnet Innovasjon Norge og innovasjonsbegrepets betydning i prosessen.

Også en av de andre informantene, direktøren fra Vestlandet, trekker frem at det var statsråden selv som fant navnet Innovasjon Norge i forbindelse med spørsmål om innovasjonsbegrepet. Hvordan han kom på det eller hva han la i det veit hun ikke, men hun trekker altså frem det faktum at statsråden selv inkluderte innovasjonsbegrepet i selskapets navn når hun blir bedt om å kommentere innovasjonsbegrepet.

Å få ordet innovasjon i selskapets navn var altså noe både statsråden selv og regjeringen anså som viktig og selve valget av navn var noe regjeringen selv ønsket kontroll over. Selskapets navn er et viktig symbol for virksomheten og sender ut signaler til omgivelsene i forhold til hva et selskap står for og hva de holder på med. Dette var også politikerens argument overfor statsministeren når han presenterte sitt navneforslag. *Innovasjon Norge* og *Innovation Norway* på engelsk: *Det sier noe om hva vi skal holde på med, og det sier noe om hvor vi kommer ifra*. At både innovasjonsbegrepet og Norge er inkludert i navnet, signaliserer også en internasjonal dimensjon. Navnet skal brukes og gjøres kjent utover Norges grenser. Dette styrker den presenterte hypotesen H2 hvor Innovasjon Norge hevdes å ha en symbolverdi for den innovasjonspolitiske offensiven som ble annonsert parallelt med reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Her kan det trekkes tydelige paralleller til Meyer and Rowan (1977) og deres argument om betydningen av symboler for å signalisere og meddele et budskap til omgivelsene. I dette tilfelle er dette budskapet at også norske myndigheter ser viktigheten av å sette fokus på innovasjon og det gjøres tiltak for å øke innovasjonen i norsk næringsliv.

Definisjoner av innovasjonsbegrepet

Som nevnt tidligere har samtlige informanter underveis i intervjuet blitt bedt om å si noe om hvordan de vil definere innovasjon. Informantene har for øvrig ikke blitt

konfrontert med egen bruk av begrepet, men de har blitt utfordret på hva som skiller innovasjon fra andre begreper som for eksempel utvikling. Det er derfor interessant å se om og eventuelt hvordan de oppgitte definisjonene bryter med operasjonaliseringen av innovasjonsbegrepet. Det er også interessant å se definisjonene som er oppgitt i dokumentene knyttet til reorganiseringsprosessen i forhold til hvordan informantene oppfatter og bruker begrepet. Siden det er snakk om plandokumenter som representerer planleggingen av Innovasjon Norge og informanter både fra det som kan betraktes som overordnet planleggingsnivå og informanter som representerer iverksettere av planleggingen, er det også interessant å se hvorvidt disse har en sammenfallende oppfatning av hva som ligger i innovasjon og følgelig også hva som er eventuelle forskjeller og etter hvert også hvilke følger disse får for implementeringen av innovasjonspolitikken.

Selv om det i kapittel 4 er gitt en presentasjon av Nærings- og handelsdepartementets bruk av innovasjonsbegrepet, vil også relevante dokumenter trekkes inn i analysen her. Mens det nevnte avsnittet ser på NHDs nåværende forståelse av innovasjon basert på dokumenter datert mellom 2003 og 2012, fokuserer analysen nedenfor på dokumentasjon fra tidlig 2000-tall. Det vil si at den tidligere gjennomgangen tar kun for seg NHDs nåværende syn på og bruk av innovasjonsbegrepet, mens denne analysen er begrenset til å se på det innovasjonsbegrepet som lå til grunn for opprettelsen av Innovasjon Norge.

Det er i all hovedsak tre dokumenter som legger grunnlaget for hvordan innovasjonsbegrepet forstås i forbindelse med planleggingen av reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Disse er rapporten *Virkemidler for morgendagens næringsliv* (Nærings- og handelsdepartementet, 2002), *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv* (St.prp. nr. 51 (2002-2003)) og *Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik* (Nærings- og handelsdepartementet, 2003). De øvrige dokumentene som er presentert tidligere i avhandlingen tilkjennegir samme oppfatning og bruker innovasjonsbegrepet som i ovennevnte dokumenter, disse er derfor ikke inkludert i denne delen av analysen da de ikke tilfører noe nytt i forhold til de tre nevnte dokumenter.

På bakgrunn av de tre nevnte dokumentene kan det slås fast at disse i stor grad er skrevet på bakgrunn av innovasjonsteori og særlig Schumpeter har blitt brukt med hensyn til å definere innovasjonsbegrepet. I det dokumentet som kom først, oppgis følgende definisjon:

Innovasjon: Forandre eller innføre noe nytt som for eksempel produkter, prosesser eller tjenester i et marked (Nærings- og handelsdepartementet, 2002).

Denne definisjonen er en vid definisjon som kan favne mye. Slik innovasjon er definert her dreier det seg om å gjøre noe som innebærer en forandring eller noe nytt som skal bringes ut i et marked. Det vil si at det for det første ikke trenger å være noe genuint nytt siden også endringer i eksisterende produkter inkluderes. Uten priseringer eller

avgrensninger i forhold til omfang og størrelse på dette nye eller forandringen, blir definisjonen for vag og dermed nokså intetsigende jamfør tidligere diskusjon av innovasjonsbegrepet. Alt som ikke er ren rutine kan ikke klassifiseres som innovasjon, da mister begrepet sin betydning.

NHD viser videre i rapporten til innovasjonsteori og kobler innovasjon til verdiskaping og sikring av konkurransefortrinn. Bruken av Schumpeter kommer også frem når det i rapporten sies at innovasjon er basert på midlertidige monopoler som kan ses i sammenheng med Schumpeters syn på likevekt og at det er ved brudd på likevektssituasjoner at økonomien går fremover og vi får økonomisk utvikling (Andersen, 2004). Dette harmonerer imidlertid relativt dårlig med den vide definisjonen av innovasjon som brukes i samme rapport. Dersom innovasjon er basert på at bedrifter gjør noe nytt som bringer virksomheten over i en monopolsituasjon, om enn for en kort periode, må dette nye nødvendigvis være av en viss betydning eller størrelse som gir dette fortrinnet overfor andre aktører i samme marked. Det vil si at dersom NHD baserer sin definisjon på Schumpeter, burde den oppgitte definisjonen vært smalere og krevd mer i forhold til å klassifisere noe som en innovasjon. Å benytte Schumpeters relativt strenge definisjon for å underbygge en svak definisjon tyder på en underutviklet kunnskap om innovasjon og innovasjonsteori. Det ser ut til at de som har forfattet dokumentet og utformet definisjon kjenner de store linjene og har en nokså overfladisk kjennskap til Schumpeters teori om innovasjon, men ikke kjenner hele hans resonnement. Med andre ord kan bruken av innovasjonsbegrepet i initiativet til reorganiseringen av virkemiddelapparatet tyde på at de involverte aktørene ikke var helt sikre på hva som burde gjøres og hvorfor, men altså allikevel mener at det er for lite fokus innovasjon i virkemiddelapparatet og at det er nødvendig å gjøre noe for å øke dette (Nærings- og handelsdepartementet, 2002).

Når proposisjonen «Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv» kom året etter, vises det igjen til en beslektet definisjon, også denne gangen tydelig med bakgrunn i Schumpeter:

En innovasjon kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier. Det kan også dreie seg om å finne fram til helt nye markeder (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 7).

Her er det gjort et forsøk på å videreutvikle eller avgrense i forhold til den forrige definisjonen ved å bruke eksempler på hva innovasjon kan være. Som den tidligere definisjonen er også denne basert på Schumpeters (1934) ulike typer innovasjon. Både produkt-, prosess-, markedsinnovasjon og organisatorisk innovasjon er inkludert i definisjonen, men bruk av nye råvarer ikke er tatt med. Slik innovasjonsbegrepet blir brukt her, forstås innovasjon som et nytt produkt eller en ny måte å produsere et produkt hvor dette er introdusert og omsatt i et marked, det kan være en ny måte å organisere virksomheten

på som er tatt i bruk, eller det kan være å gå inn i helt nye markeder. Alt dette skal være gjort i den hensikt å skape økonomiske verdier.

Den største svakheten ved denne måten å definere begrepet på, er at siden det i all hovedsak dreier seg om å gi eksempler på mulige sluttprodukter av en innovasjonsprosess, blir den både for inkluderende og ekskluderende på samme tid. De eneste kravene som kommer tydelig frem i denne måten å definere innovasjon, er at dette nye skal introduseres i et marked eller tas i bruk og det skal være med den hensikt å skape økonomisk verdi. Men selve formuleringen eller ordlyden gjør at ingen ting kan ekskluderes siden det sies at innovasjon *kan være* et nytt produkt og at det også *kan dreie seg om* å finne nye markeder. I praksis vil det si at dette kun er eksempler på hva innovasjon kan være. Det sies ingen ting om hva som ikke er innovasjon eller hvilke krav som stilles utover formålet å skape økonomisk verdi. Med andre ord tilfredsstilles kravet om iverksetting eller implementering og derigjennom til en viss grad kravet om å få økonomisk betydning (Schumpeter, 1934; Spilling, 2007), men det sier ingen ting om konsekvenser av iverksettingen utover den enkelte bedrift. Ved å benytte denne definisjonen aksepteres dermed for eksempel inkrementelle innovasjoner i like stor grad som radikale, det sies heller ingen ting om hvorvidt dette nye skal få konsekvenser for flere enn den enkelte bedrift som eksempelvis en monopolsituasjon eller andre konkurransefortrinn.

Definisjonen blir i tillegg også for ekskluderende da den ikke tar høyde for bruk av nye kombinasjoner av eksisterende produkter, prosesser, organisasjonsformer eller markeder. Selv om det i proposisjonen er brukt formuleringen *kan være* og ikke noe om hva det skal eller må være, så blir ikke muligheten for å kombinere eksisterende ressurser på nye måter og derigjennom skape økonomisk verdi inkludert.

Videre defineres innovasjonsprosessen på denne måten:

Innovasjonsprosessen eller det å innovere (fram til en innovasjon), forutsetter samspill (konkurranse og samarbeid) mellom en rekke private og offentlige aktører, og foregår i det man kaller innovasjonssystemet (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 7).

Sitatet over har en viktig implikasjon: Innovasjon betraktes som en systemisk prosess som fordrer samspill mellom ulike aktører og det er dermed tydelig at de ideene som ligger bak forslaget om etablering av Innovasjon Norge har lagt et systemisk perspektiv (jf. eksempelvis Edquist, 1997b, 2005; Kline & Rosenberg, 1986; Lundvall, 1992a; Spilling & Rosenberg, 2007) til grunn for sine forslag. En annen implikasjon, som henger sammen med systemperspektivet, er synet på at innovasjon ikke er en lineær prosess primært drevet av FoU-aktivitet. Det betyr blant annet at når en av hovedutfordringene som trekkes frem er å øke innovasjon i norsk næringsliv, er det ikke først og fremst teknologi og forskningsdrevet innovasjon det siktes til, men derimot innovasjon i næringslivet knyttet til eksempelvis effektivisering, produktutvikling og ekspansjon i forhold

til markeder. Hvilket for øvrig stemmer godt overens med de tiltakene som foreslås i proposisjonen og oppmerksomheten mot det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Arbeidet med å fornye virkemiddelapparatet kobles i proposisjonen direkte opp mot innovasjonspolitikken ved at førstnevnte må ses som et instrument i innovasjonspolitisk sammenheng (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 7). Det er derfor også interessant å se på hvordan innovasjonsbegrepet defineres i planen for en helhetlig innovasjonspolitikk som ble offentliggjort høsten 2003:

En innovasjon kan forstås som et nytt produkt, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon for å skape økonomiske verdier (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9).

Det er lite som skiller denne definisjonen fra den som er brukt i St.prp. nr. 51 (2002 – 2003). Forskjellene er for det første at her er tjenester tatt med som en egen form for innovasjon, mens det å entre nye markeder ikke er med. Denne gangen sies det også at anvendelse kan være en form for innovasjon. Hva som ligger i dette er ikke åpenbart og det velges derfor bare å registrere at det er nevnt, men legges ikke vekt på dette i forhold til definisjonen. Også i denne definisjonen vektlegges at dette nye skal ut i et marked eller tas i bruk og det skal bidra til å skape økonomiske verdier. Definisjonen skiller seg med andre ord ikke nevneverdig fra proposisjonens definisjon, med unntak av at markedsinnovasjon har blitt fjernet. At tjenester har kommet til har ingen betydning da tjenester allerede kan inkluderes i produktbegrepet som også var en del av den tidligere definisjonen.

I planen for en helhetlig innovasjonspolitikk tilkjennegis det også et syn på at innovasjon bygger på ny kunnskap og nye kombinasjoner av kjent kunnskap. Det legges til at kunnskap både kan være et resultat av FoU og erfaringsbasert. Departementets kunnskapsbaserte tilnærming til innovasjon kommer altså tydelig til uttrykk som nevnt tidligere. Videre heter det at denne nye kunnskapen «gir seg utslag i trinnvise endringer og forbedringer eller større radikale innovasjoner» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9). At trinnvise endringer omtales som et resultat av ny kunnskap og at ny kunnskap er det som skaper innovasjon, kan det trekkes en slutning om at også inkrementelle innovasjoner (Freeman & Soete, 2004) aksepteres i innovasjonsbegrepet, hvilket for øvrig bryter med Schumpeters teori hvor dette ikke er et alternativ (Schumpeter, 1934).

Ikke overraskende har man i denne planen et veldig positivt syn på innovasjon og en rekke positive aspekter trekkes frem, mens forhold som usikkerhet og kostnader forbundet med innovasjonsaktivitet ikke får noen oppmerksomhet. Innovasjon omtales her som noe som «gir næringslivet nye og bedre produkter og tjenester, øker lønnsomheten

og legger grunnlaget for langsiktig vekst» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9) og innovative bedrifter omtales som «lærende bedrifter».

Det kan dermed oppsummeres med at det innovasjonsbegrepet som presenteres direkte i forbindelse med plandokumentene knyttet til reorganiseringen av virkemiddelapparatet, er et til dels vagt og bredt definert begrep. Det er klart inspirert av Schumpeter og har et systemperspektiv, men kommer til uttrykk hovedsakelig som noen eksempler på hvordan en innovasjon kan karakteriseres i henhold til Schumpeters fem innovasjonstyper. I praksis vil det være vanskelig å bruke disse definisjonene til å avgjøre hvorvidt en endring eller noe som kan betraktes som nytt i en eller annen sammenheng faktisk er en innovasjon siden begrepet får såpass utydelige avgrensninger.

Informantenes innovasjonsbegrep

Når det gjelder den andre empiriske tilnærmingen til innovasjonsbegrepet, informantene, er det grunn til å tro at de definisjonene som fremkommer under et intervju ikke er like gjennomarbeidet som de definisjonene som oppgis i plandokumentene. Informantene fikk på forhånd oppgitt tema for samtalen og at det var opprettelsen av Innovasjon Norge og innovasjonspolitikken som var det mest sentrale. Informantene visste dermed at samtalen også ville komme til å dreie seg om innovasjon, men det er ikke dermed sikkert at de i forkant reflekterte over egen oppfatning og bruk av innovasjonsbegrepet. Til tross for at samtlige informanter på et tidspunkt har arbeidet direkte med innovasjon og innovasjonspolitikken, er det altså grunn til å ta utgangspunkt i at ikke alle har noen klart formulert definisjon klar når de ble spurt om dette i intervjuene. De gir derimot uttrykk for hvordan begrepet operasjonaliseres og faktisk brukes i forhold til deres rolle og hvordan de jobber med innovasjon.

Som nevnt innledningsvis i dette delkapitlet, slår politikeren fast at innovasjon var et moteord og at det var en strømning i tiden tidlig på 2000-tallet. Selve innovasjonsbegrepet fremstår dermed som et symbol på modernitet jamfør blant andre Meyer og Rowan (1977) og Røvik (1998, 2007). Men når politikeren blir konfrontert med hvor innovasjonsbegrepet kom fra og hva innovasjon er for noe, får han problemer med å gjøre rede for dette. Han ender til slutt med å si at innovasjon er nye kombinasjoner av eksisterende systemer og fysiske ting. Han trekker frem infrastruktur og kunnskap som noe som *kan settes sammen på nytt og få noe nytt ut av det liksom*. På spørsmål om hvorvidt innovasjon er det samme som utvikling eller om det er en forskjell på disse to begrepene, gis det ikke noe svar utover et bekræftende *ja, det er det vel*. Hva denne forskjellen ligger i er vanskelig å definere. I det hele tatt så later det til at innovasjon også for den tidligere politikeren er et begrep som vanskelig lar seg definere og avgrense, noe som for øvrig er svært så interessant med hensyn til at det var han som i sin tid både frontet og, med unnatak av statsministeren, hadde det øverste politiske ansvar, for opprettelsen av Innovasjon

Norge og innovasjonspolitikken. Det er på ingen måte slik at politikeren ikke ser ut til å ha kunnskap om innovasjon og innovasjonsteori, han viser derimot klart kjennskap til dette gjennom å nevne nye kombinasjoner og at innovasjon ikke er det samme som oppfinnelser. Men politikeren bekrefter gjennom sitt forsøk på å definere innovasjon hypotesen om at dette i stor grad dreier seg om å signalisere at norske myndigheter er moderne og er klar over at innovasjon er noe som skal og bør få oppmerksomhet.

Politikeren er ikke alene om å ha problemer med å definere og avgrense innovasjonsbegrepet. Også de øvrige informantene har vanskeligheter med å svare på hva innovasjon er for noe og hva som skiller innovasjon fra «vanlig» utvikling, med unntak av forskeren som sier at innovasjon er å gjøre noe nytt som har økonomisk betydning. At han sitter klar med en definisjon er heller ikke overraskende da innovasjon er hans fag. Hans definisjon dreier seg om at det skal være noe nytt og det skal iverksettes og derigjennom få noen økonomiske konsekvenser. Han mener at å skille mellom ulike typer og grad av innovasjon langt på vei løser problemet med å skille innovasjon fra utvikling. Med dette menes altså at ved å bruke Schumpeters fem innovasjonstyper, samt en skala fra inkrementell til radikal innovasjon, lar det seg gjøre å skille mellom innovasjoner og andre endringer. Men det er fremdeles uklart hvilke krav som stilles til selve innovasjonen i forhold til hvem det skal være nytt for. Ved en gitt endring, eksempelvis en ny produksjonsprosess som medfører økt effektivitet og dermed økt lønnsomhet i en bedrift, er det nødvendig å skille mellom hvem denne endringen faktisk er ny for. Endringen kan innebære en radikal forandring for selve bedriften og dermed kvalifisere for en innovasjon for bedriften. Men den samme endringen kan være gjennomført i andre bedrifter tidligere og dermed representere et kjent grep i en næring. Det er med andre ord ingen innovasjon for verken næringen eller bedriftens omgivelser siden selve grepet som er gjort ikke representerer noe nytt i denne konteksten, men heller en diffusjon (Hall, 2005).

Forskeren forsøker å unngå dette ved å si at det er nødvendig å gjøre slike avgrensninger i forhold til bruken av innovasjonsbegrepet og later til å være av den oppfatning at dette ikke er noe problem. Men problemet oppstår når det snakkes om innovasjon uten at rammene for begrepet er klarlagt og operasjonaliseringen av begrepet er mangelfull slik som intervjuene med de øvrige informantene, samt dokumentene viser.

Både lederen og byråkraten gir eksplisitt uttrykk for å legge en bred definisjon til grunn for sine innovasjonsbegrep. Mens byråkraten har vanskeligheter med å komme lengre i sin redegjørelse enn at det inkluderer både nye produkter, nye prosesser og nye organisasjonsformer, samt at innovasjon ikke først og fremst er knyttet til teknologi og forskning, oppgir lederen Oslo-manualen som grunnlag for sitt innovasjonsbegrep. Lederen gir også uttrykk for at han snakker for hovedkontoret som helhet når han bruker pronomenet *vi* i sin omtale av innovasjonsbegrepet. Når han sier at *Oslo-manualens definisjon syns vi er helt utmerket* og videre at *vi var jo veldig glad for* at innovasjonsbegrepet overtok

for nyskaping, som han omtaler som for snevert. Oslo-manualen, som er en guide for hvordan innsamling og tolkning av data for å måle innovasjon kan gjøres, gir følgende definisjon av innovasjonsbegrepet:

An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organizational method in business, workplace organization or external relations (OECD, 2005, s. 46).

Oslo-manualens innovasjonsbegrep dreier seg med andre ord også om implementering av noe nytt og er i likhet med de fleste andre definisjonene som har fremkommet her, basert på Schumpeters typologi. I Oslo-manualen operasjonaliseres definisjonen slik at det blir klart at både radikale og inkrementelle innovasjoner er inkludert. Det opereres med ulike grader av innovasjon og det klassifiseres i forhold til hvem det er nytt for. Her går man så langt som til å si at det er tilstrekkelig at det er nytt for bedriften. Med andre ord, når lederen legger Oslo-manualen til grunn for sitt innovasjonsbegrep, så dreier det seg om en svært bred og inkluderende definisjon. Dette er for øvrig i konflikt med operasjonaliseringen av innovasjonsbegrepet slik det brukes av to av direktørene ved distriktkontorene som begge mener det ikke er tilstrekkelig at noe er nytt for bedriften.

På direkte spørsmål om hvordan informantene ved distriktkontorene vil definere innovasjon, er samtlige forent om at en innovasjon dreier seg om å tilføre verdi og at det har et kommersielt tilsnitt. Samtlige informanter fremhever at en innovasjon ikke nødvendigvis er synlig i et sluttprodukt, men at det like gjerne kan dreie seg om prosesser som fysiske produkter. Det sentrale er at det introduseres i et marked og tas i bruk slik at det får noen økonomiske konsekvenser. Vi ser dermed at informantenes oppgitte definisjoner ligger svært nær forskerens definisjon og ulike definisjoner fra den tidligere presenterte teorien.

At direktørene fra Øst- og Vestlandet, samt den ansatte ved Vestlandskontoret, er enige i at det ikke er tilstrekkelig at det er nytt for bedrift, mens de to informantene fra kontoret i Nord-Norge faktisk opererer med begrepet *innovasjon på bedriftsnivå* er interessant. Ved Nord-Norge-kontoret trekkes det også frem at innovasjon på bedriftsnivå ikke fremkommer i noen statistikk siden de ikke er det informantene kaller måltallbare. Det at en bedrift tar opp i seg noe andre har gjort før dem faller med andre ord innenfor informantenes definisjon av innovasjon, mens målstrukturen kun fanger opp innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå. Det tyder altså på at det skjer noe med forståelsen og operasjonaliseringen av begrepet fra hovedkontoret til distriktkontorene. Alle tre distriktkontorene forholder seg i hovedsak til de samme oppdragsgiverne og eierne (med unntak av sine respektive fylkeskommuner og fylkesmenn) og er på samme nivå i samme organisasjon, men allikevel oppgir de altså ulike definisjoner av innovasjonsbegrepet. Det skjer med andre ord en oversettelse (Røvik, 2007) av begrepet

fra en kontekst til en annen hvor innhold i begrepet endres og vi får flere varianter av innovasjonsbegrepet ved de ulike distriktskontorene. At disse oversettelsene skiller seg fra hverandre, kan ha sammenheng med selve innovasjonsbegrepet og dets oversettbarhet, noe vi skal se mer på senere.

Det som kommer frem når de ulike aktørenes innovasjonsbegrep studeres og ses i forhold til hverandre, er faktisk at de av informantene som kan sies å befinne seg på makronivå (politikeren, lederen og byråkraten), samt forskeren alle har en bredere definisjon som ved operasjonalisering vil inkludere til dels langt mer enn hva som er tilfelle når vi ser på hvordan innovasjon blir definert ved distriktskontorene. I alle fall når de blir spurt direkte om hva innovasjon er og hvilken grad av nyskaping som kreves for å tilfredsstille kravene til innovasjon, er altså representantene for distriktskontorene delvis enige i at nytt for bedriften ikke er tilstrekkelig. De er generelt mer markedsorienterte i sin omtale av innovasjonsbegrepet og vektlegger kommersialisering og lønnsomhet. Et sitat fra direktøren ved Østlandskontoret illustrerer også dette. På spørsmål om hvilke krav som faktisk blir stilt for å støtte et prosjekt sier hun:

Vi sier jo liksom sånn at et prosjekt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt når vi går inn og bedriftsøkonomisk lønnsomt når vi går ut. Så det ligger et veldig krav om lønnsomhet i dette her.

Selv om to av direktørenes krav til innovasjon utelukker det som kun representerer noe nytt for en bedrift, er det ikke slik at deres innovasjonsbegrep er smalere og mer ekskluderende enn de øvrige. Det som skiller dem er måten innovasjonsbegrepet blir brukt og operasjonalisert. Mens de som sitter på makronivå, altså i departement og hovedkontor, vektlegger det at en innovasjon er noe nytt uavhengig av for hvem, tillegger informantene fra distriktskontorene marked og kommersialisering mest vekt. Denne oversettelsen kan også ha noe med menneskene i de ulike delen av systemet. Det fremkom dessuten i de ulike intervjuene at mens distriktskontorene i all hovedsak er befolket av siviløkonomer, samt en del med landbruksfaglig bakgrunn, består både departementet og Innovasjon Norges hovedkontor av langt flere samfunnsøkonomer og statsvitere. Dette medfører også et noe annerledes perspektiv på innovasjon, hva det er og hvorfor det er viktig. Byråkraten kan fortelle at i departementet hadde man og har fremdeles så vidt han kjenner til, to leirer; en innovasjonskritisk leir og en mer pro-innovasjon. Dette henger ifølge han sammen med at for samfunnsøkonomer så strider det imot deres syn på marked og oppfatninger om at man ikke skal blande seg inn, men heller la markedskreftene styre.

Det ser altså ut til å være ulikt syn på hva innovasjon er etter hvor i systemet informantene befinner seg. De som sitter på makronivå har en noe annen oppfatning av hva innovasjon er enn de som sitter nærmere brukerne av virkemiddelapparatet. Oppsummert har sistnevnte en mer markedsbasert forståelse av innovasjonsbegrepet og vektlegger

bedriftsøkonomiske forhold i større grad enn de som sitter på makronivå.

Det kommer dessuten tydelig frem av empirien at Schumpeter er en innflytelsesrik teoretiker og at oppfattelsen av innovasjon blant informantene i stor grad er basert på hans teori med hensyn til at det som går igjen i alle intervjuene er kravet om en form for iverksetting, økonomisk betydning og at det kan skilles mellom ulike typer innovasjon. Det er også enighet blant informantene om at det finnes ulike grader av innovasjon og klassifiseringen radikale og inkrementelle innovasjoner blir tillagt vekt når informantene diskuterer innovasjonsbegrepet. Det er enighet om at innovasjon ikke nødvendigvis må være noe revolusjonerende nytt, men at også små skritt kan medføre innovasjon. Politikerne sier blant annet at *Det er jo kvantesprang og de små skritt, og kombinasjonen av det*, mens lederen sier *Mange bekker små gir stor å over lang tid*. Spørsmål som da kan stillers er når disse små bekkene har blitt tilstrekkelig mange og store nok til å kvalifisere for betegnelsen elv. Problemet oppstår nettopp her, til tross for at informantene åpenbart har kjennskap til både innovasjonsteori og innovasjon som fenomen, når begrepet skal operasjonaliseres. Selv om det også er enighet om at innovasjon ikke er noe mål i seg selv, men heller et middel for å nå andre mål, er det en utfordring å skape et virkemiddelapparat basert på dette middelet når det ikke er noen konsensus i forhold til selve begrepet og dets innhold. For å bruke oversettelsesteoretisk språkdrakt: Det er opp til hver enkelt aktør å oversette innovasjonsbegrepet i sin kontekst.

Innovasjon versus utvikling

Informantene utfordres også på nettopp hvor mange bekker som skal til for å danne en elv, eller hvor grensen mellom innovasjon og utvikling går. Hva er kontinuerlig utviklingsarbeid og hva er en innovasjon? Er det mulig å sette en grense for hva som «bare» er utvikling og hva som er innovasjon? Dette er spørsmål informantene ble stilt under intervjuene. Og selv om de langt på vei har redegjort for sitt innovasjonsbegrep, er det ingen av informantene som klarte å trekke opp noen form for grense.

I sin omtale av innovasjonsbegrepet har særlig informantene fra Innovasjon Norge gitt uttrykk for et strengere definert begrep og det er en del kriterier som skal være oppfylt for at noe skal kunne kalles en innovasjon. Det er også her viktig å huske på at det er ved distriktskontorene begrepet i stor grad operasjonaliseres og faktisk ligger til grunn for deres daglige arbeid. Både i dokumentasjonen som er gjennomgått og i samtlige intervjuer er det enighet om at innovasjon ikke er et mål i seg selv, men et middel for å nå andre mål enten knyttet til overordnede næringspolitiske målsettinger som økt verdiskaping på landsbasis eller distriktpolitiske hensyn og ønsket om bosetting over hele landet. Innovasjon Norges formål er altså å sørge for at norsk næringsliv genererer mer verdi som det norske samfunnet nyter godt av i form av bidrag til brutto nasjonalprodukt, økt sysselsetting, økte skatteinntekter, i sum altså opprettholdelse av det norske velferdsni-

vået. Og verktøyet for å få til dette er altså innovasjon, definert som vist i forrige avsnitt.

Siden innovasjon er et verktøy må altså Innovasjon Norges distriktskontorer bruke dette verktøyet for å nå målet om økt verdiskaping. For å kunne gjøre dette må nødvendigvis innovasjonsbegrepet ikke bare defineres, men det må også operasjonaliseres slik at det faktisk lar seg gjøre å bruke det. Mens politikere og byråkrater ved både departement og hovedkontor i større grad kan tillate seg å bruke brede, upresise definisjoner, er det en oppgave for distriktskontorene operasjonalisere begrepet og oversette dette slik at det passer i deres kontekst. «Innovasjon» må kontekstualiseres ved hvert enkelt distriktskontor da hvert av disse mottar hver sine oppdragsbrev fra sine oppdragsgivere som jo ikke er de samme i alle fylker da blant andre fylkeskommunene er sentrale oppdragsgivere.

I Sahlin-Anderssons (1996) terminologi blir lederne ved distriktskontorene redaktører og innovasjonsbegrepet går gjennom en redigeringsprosess hvor operasjonaliseringen av det gjøres i forhold til hva som passer inn i den lokale konteksten. Innovasjonsbegrepets innhold vil dermed kunne variere både mellom distriktskontorer og på bakgrunn av uklarhetene som er vist over i forhold til definisjonsproblemene, vil det være ulik bruk av begrepet hver gang verktøyet er i bruk. Dette kommer også til uttrykk gjennom intervjuene med representantene fra distriktskontorene da måten de bruker innovasjonsbegrepet gjennom hele samtalen varierer betydelig. Direktørene er enige i at for å kvalifisere til innovasjonsbegrepet, er introduksjon i et marked eller iverksetting et absolutt krav. En innovasjon skal også fortrinnsvis innebære lønnsomhet og kan finne sted både i selve sluttproduktet og i for eksempel distribusjon eller organisering av produksjonen. Dette er de enige om og det strider ikke imot verken deres egne uttalte definisjoner eller noen andre definisjoner som har fremkommet i datamaterialet. Det som er interessant er at begrepet allikevel går gjennom en redigeringsprosess hvor elementer både legges til og fjernes fra deres uttalte innovasjonskrav.

Det som skjer i løpet av samtalene med representantene fra distriktskontorene, er at innovasjon og utvikling faktisk brukes som synonymer til tross for at det i alle disse tre intervjuene eksplisitt blir sagt at dette ikke er det samme. Følgende sitat fra den ansatte ved vestlandskontoret viser at begrepene opptrer som synonymer:

Og nettopp derfor er du jo nødt til å ha fokus på utvikling. Om du kaller det innovasjon da, men det der med å være våken og passe på og følge med både egne løsninger og produkter, og ikke minst hva konkurrentene gjør.

Til tross for at det er enighet mellom den ansatte og direktøren fra Vestlandet om at det er ufravikelige innovasjonskrav i forbindelse med å søke støtte til et prosjekt, forklarer den ansatte Innovasjon Norges arbeid på denne måten: ... *altså det vi egentlig gjør er jo å avlaste risiko, stort sett det vi driver med når vi driver med finansiering. Sånn at de på en måte både tør og evner å gjennomføre utviklingsprosjekt.* Direktørens utsagn om at det

ikke er tilstrekkelig at noe er nytt for en bedrift, stemmer ikke overens med sitatet til den ansatte. Hun omtaler disse utviklingsprosjektene på en måte som gjør det klart at det i denne sammenhengen er snakk om noe som er nytt for enkeltbedrifter og ikke nødvendigvis for den øvrige konteksten. Dette inntrykket forsterkes ved følgende sitat fra samme samtale hvor direktøren fra Vestlandet snakker om en forretningsmodell de bruker i forhold til bedrifter: *Når du går igjennom den forretningsmodellen så utfordrer den deg slik at du blir liksom litt tvunget til å tenke nytt. Og du tenker altså, så det blir en struktur på innovasjonsarbeidet ditt. Eller utviklingen din.* Dette strider mot hennes tidligere bestemte avvisning av nytt for bedrift som tilstrekkelig for å innfri innovasjonskravene dere.

Dette er ikke unikt for vestlandskontoret, men kommer til uttrykk også på Østlandet. Denne direktøren går dessuten lengre i å understreke viktigheten av å begrense bruken av innovasjonsbegrepet ved å si at det ikke er innovasjon så fort det er gjort en eller annen forandring. Allikevel sier hun ved en annen anledning i samme intervju: *Ja, men du veit at det du har både radikale og inkrementelle innovasjoner ikke sant. Og de inkrementelle er jo på en måte sånn kontinuerlig forbedring som alle har drevet med i alle år egentlig.* Sitatet illustrer tydelig at inkrementelle innovasjoner her nettopp er det samme som endring.

Dette kan også underbygges med et utsagn hvor direktøren fra Østlandet svarer på hvorfor innovasjon er viktig: *Ja, det, du veit at de arbeidsplassene vi har i dag, om fem år så har vi vel ingen av dem omtrent. Så hvis vi skal konkurrere på et lokalt og regional og internasjonalt marked så er man nødt til å drive med utvikling, eller så taper vi.* Nok en gang erstattes innovasjonsbegrepet med ordet utvikling.

I tillegg til at denne måten å operasjonalisere og bruke innovasjonsbegrepet viser at det foregår en oversettelse av selve begrepet innovasjon, kan det også se ut som at det ved distriktskontorene foregår en oversettelse av selve oppdraget til Innovasjon Norge. Mens informantene ved de to sørlige kontorene i all hovedsak snakker om å bidra til utvikling i fylkets næringsliv, er informantene fra det nordnorske kontoret i tillegg svært bevisst sine øvrige oppdrag. De fremhever Innovasjon Norges distriktsoppdrag og sier at innovasjon skal ikke være tilstede i alt de gjør. Deres jobb dreier seg ifølge informantene om å hjelpe det lokale næringslivet slik at de kan fortsette sin drift og opprettholde både bosetting og sysselsetting. Direktøren ved dette kontoret hevder at den geografiske lokaliseringen gjør det vanskeligere for eksempelvis en bonde i dette fylket å få lån til å sette opp en ny driftsbygning kontra bønder andre steder i landet ut i fra naturgitte forskjeller. Dette gjør at Innovasjon Norges oppdrag i dette fylket kanskje blir mer preget av bankvirksomhet enn i andre deler av landet, noe som igjen kan medføre lavere tall for innovasjonsprosjekter. Dette mener altså direktøren er uproblematisk på bakgrunn av Innovasjon Norges mangeartede oppdrag hvor rollen som finansinstitusjon og markedsregulator også er avgjørende for det lokale næringslivet.

Selv om det her er snakk om ulike kontekster både med hensyn til størrelse på distriktskontorene og næringsstruktur i de ulike fylkene, redigeres altså innovasjonsbegrepet ved de respektive kontorene slik at innovasjon blir både smalere og bredere enn det som er tilfelle hos deres oppdragsgivere. Vi kan egentlig si at oversettelsen skjer i to omganger: Først oversettes innovasjonsbegrepet av NHD og hovedkontoret, før denne oversettelsen igjen oversettes når innovasjonsbegrepet operasjonaliseres og brukes som verktøy i det daglige arbeidet. Innovasjonsbegrepet vektlegges også ulikt ved de ulike kontorene. Mens det ved de to sørligste kontorene hevdes at innovasjon skal være tilstede ved nær sagt samtlige prosjekter som støttes av Innovasjon Norge, tillegges ikke dette like stor betydning ved det nordligste kontoret. Dette kan også dreie seg om en oversettelse både av selve oppdraget selskapet har, men også av innovasjonsbegrepet. Ved de to førstnevnte kontorene tøyes innovasjonsbegrepet og dets innhold mer enn hva som er tilfelle hos informantene fra Nord-Norge.

Innovasjonspolitikk – hvorfor kom den, hva er det og hva var det ment å være?

Innholdet i innovasjonspolitikken som ble presentert i 2003 er i stor grad redegjort for i tidligere kapitler, så innholdet i planen for en helhetlig innovasjonspolitikk skal ikke gjengis her. Selve innholdet i innovasjonspolitikken er også blitt presentert av andre (Spilling & Aanstad, 2010a, 2010b), så det henvises derfor til disse. Det som derimot er interessant å se nærmere på her, er hva som faktisk ligger i planens innhold. Som en videreføring av kapittel 3 er det interessant å gå bak de formuleringer som ligger i dokumentet og se på hva som faktisk gjøres og hva innovasjonspolitikken har blitt til i praksis, i betydningen implementering av innovasjonspolitikken, hvordan sentrale aktører forholder seg til innovasjonspolitikken som sådan og hva de mener faller inn under dette politikkområdet. Et naturlig utgangspunkt er å se på hvor innovasjonspolitikken kom fra, jamfør hypotesen H1 om at lanseringen av den norske innovasjonspolitikken i stor grad er et resultat av en internasjonal trend. Innovasjon Norge er kanskje det mest synlige i forhold til implementeringen og omtales som et innovasjonspolitisk verktøy, slik at det også er naturlig å anta at det er en sammenheng mellom opprettelsen av selskapet og lanseringen av innovasjonspolitikk som eget politikkområde, jamfør den presenterte H2. Representanter fra Innovasjon Norge sin oppfatning av sin rolle i forhold til innovasjonspolitikken er derfor sentral for å belyse de nevnte hypoteser.

Hvor kom innovasjonspolitikken fra?

Innovasjonspolitikk er et komplekst felt som vanskelig lar seg avgrense i forhold til andre politikkområder da det er en lang rekke forhold som påvirker et lands innovasjonsgrad og –evne. De direkte virkemidlene er relativt enkle å sortere under innovasjonspolitikken, men det er også andre måter å stimulere til økt innovasjon. Mer

generelle rammebetingelser som eksempelvis sykelønnsordninger, rapporteringskrav til offentlige myndigheter og forskningspolitikk påvirker også innovasjonsgraden uten at dette direkte sorterer under innovasjonspolitikken.

Verken de generelle rammebetingelsene eller direkte virkemidler er noe nytt, slik at innovasjonspolitikken er heller ikke noe revolusjonerende nytt. Innholdet i politikken har eksistert som en del av andre politikkområder og har da kanskje i særlig grad vært en integrert del av næringspolitikken. Så det som i realiteten skjedde da regjeringen i 2003 lanserte en innovasjonspolitisk plan og dermed signaliserte en innovasjonspolitisk offensiv, var at det som tidligere ble flagget under flere politikkområder nå skulle seile under ett felles flagg. Dette signaliseres som nevnt tydelig ved at planen er signert av fem statsråder og at det var statsministeren som innledet pressekonferansen hvor planen ble presentert. At viktigheten av et helhetlig perspektiv stadig blir understreket både i selve plandokumentet og i omtalen av denne viser også kompleksiteten innovasjonspolitikken kjennetegnes av.

Ved å se på innholdet i den innovasjonspolitikken regjeringen lanserte i 2003, er det lite som kan sies å være nytt. De fleste elementene i den innovasjonspolitiske planen var allerede eksisterende, det som var nytt var å skille dem ut og gi dem status som eget politikkområde. Men dette var ikke noe som kun skjedde i Norge, en rekke andre land fikk også egen innovasjonspolitikk i samme periode. Det er derfor en rimelig antagelse at internasjonale forhold og det faktum at innovasjonspolitikk fikk stor oppmerksomhet internasjonalt var en medvirkende årsak til at også den norske regjeringen lanserte en eksplisitt innovasjonspolitikk. Ingen av informantene kunne si noe om hvor ideen om innovasjonspolitikk kom fra utover at det var i tiden og lignende bekreftelser på at det var en populær idé på begynnelsen av 2000-tallet. Dokumentstudien kan heller ikke fremvise noen opprinnelse for innovasjonspolitikk som eget politikkfelt. Til tross for dette er det nærliggende å tenke at innovasjonsbegrepets popularitet har en sammenheng med den økonomiske situasjonen i den aktuelle perioden. At en idé blir populær og opptrer som en mote forutsetter at ideen oppfattes som rasjonell og progressiv (Abrahamson, 1996). Moter oppstår også i en gitt tid og på ett sted (Czarniawska & Joerges, 1996), hvilket betyr at en gitt idé må ses i sammenheng med den tiden og den konteksten hvor den oppstår, hvor den blir spredd og adoptert av andre. Det er derfor nærliggende å anta at innovasjonsbegrepet og innovasjonspolitikken popularitet har en sammenheng med den internasjonale økonomiske situasjonen på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000. Som sagt gir ikke empirien grunnlag for å slå fast disse ideenes opprinnelsestid eller -sted, men et søk på regjeringens hjemmeside underbygger en antagelse om at det kom som en reaksjon på usikkerhet i den internasjonale økonomiske situasjonen. Uten at det kan sies noe sikkert om det, så kan eksempelvis den såkalte Asia-krisen i 1997/1998 (St.meld. nr. 9 (2008-2009)) være en medvirkende årsak. At økonomiske

uroligheter ligger bak denne innovasjonsbølgen harmonerer også godt med innholdet i innovasjonsbegrepet og Schumpeters lange og korte bølger i økonomien og innovasjon som svar på en krise (Schumpeter, 1934).

Som nevnt tidligere i avhandlingen, er det også rimelig å anta at det er en sammenheng mellom opprettelsen av Innovasjon Norge og lanseringen av innovasjonspolitikk som eget politikkområde. Det er også nærliggende å tenke at innovasjonspolitikken først og fremst ble lansert på bakgrunn av andre hensyn enn rent rasjonelle effektivitetshensyn. Hypotesene kan oppsummeres slik: Lanseringen av den norske innovasjonspolitikken i 2003 er et resultat av forventninger fra omgivelsene om å følge en internasjonal trend, og Innovasjon Norge er et verktøy hvis primære oppgave er å signalisere at norske myndigheter ser viktigheten av innovasjon.

Det fremkommer tydelig av dokumentene som er studert i tilknytning til lanseringen av innovasjonspolitikken og etableringen av Innovasjon Norge at det har blitt hentet inspirasjon fra eksempelvis USA, Canada og New Zealand, i tillegg til andre europeiske land og EU når innovasjonspolitikken har blitt utformet. Det er flere henvisninger til andre lands innovasjonspolitikk og disse blir brukt som eksempler på hvordan innovasjonspolitikken kan utformes. Men i størst grad brukes disse eksemplene til å aktualisere innovasjonspolitikken og for å demonstrere at dette er noe som får oppmerksomhet internasjonalt. I planen sies det allerede i innledningen at «Andre land er i ferd med å etablere brede strategier for innovasjon og vekst, og EU har lansert sin offensive Lisboastrategi» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 5). Dette trekkes frem i et resonnement som bygger på at siden Norge tar del i en internasjonal virkelighet, må også vi ta stilling til forhold som påvirker et lands innovasjonsevne. At planen kommer som et svar på en internasjonal trend kommer også til uttrykk ved at man i planen viser til at «innovasjonspolitikk er i dag gjenstand for stor internasjonal oppmerksomhet» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 11) og at flere land, deriblant Danmark, Canada og EU, på den tiden var i ferd med å utvikle sine innovasjonspolitiske strategier. Disse henvisningene brukes i planen i forbindelse med aktualisering av behovet for innovasjon i norsk næringsliv for å møte fremtidige endringer i blant annet demografisk sammensetning og næringsstruktur.

Et klart tegn på at det er forhold i omgivelsene som legger press på norske myndigheter til å sette fokus på innovasjonspolitikk, kommer tydelig frem av følgende sitat: «Internasjonale sammenligninger av de ulike landenes innovasjonsstrategier og indikatorer som måler hvorvidt man oppnår målsetningene man setter seg, setter myndighetene under press til å etablere den beste politikken» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 12). Dette er altså et av argumentene regjeringen bruker når de skiller ut innovasjonspolitikken som et eget felt.

Dette gir et inntrykk av at det er press fra omgivelsene som i stor grad påvirker regjeringen med hensyn til lanseringen av en eksplisitt innovasjonspolitik. Forskeren underbygger dette når han også omtaler innovasjonspolitik som en internasjonal trend: *Så det som skjer i Norge er jo, med å få innovasjonspolitik på dagsorden, er jo bare ledd i en sånn internasjonal trend.* Han sier videre at målet med denne innovasjonspolitikken var å koordinere de ulike departementenes arbeid for å stimulere innovasjon, men at man ikke har lyktes med dette. Han går også langt i å hevde at innovasjonspolitikken aldri kom høyt opp på noen regjerings dagsorden, og at det egentlig ikke skjedde så mye etter at planen ble lansert. Forskeren omtaler planen som et retorisk dokument og mener det var liten sammenheng mellom de overordnede målene om at Norge skulle bli et av verdens mest innovative land og de konkrete virkemidlene som ble gitt. Han mener også at til tross for signalene om at man skulle skape et mer innovativt næringsliv, ble det primært satt fokus på å bevare eksisterende næringsliv. Noe som altså er stikk i strid med å stimulere til innovasjon.

Kritikken som forskeren trekker frem, var også i stor grad til stede i tiden etter lanseringen av planen for en helhetlig innovasjonspolitik, jamfør kapittel 3 og gjennomgangen av medieomtalen planen fikk. Under samtalen med politikeren blir han konfrontert med denne kritikken, men ønsker ikke å kommentere den. Til tross for at han klart uttrykte at han ikke ønsket å mene noe om kritikken om at planen i stor grad var å betrakte som en festtale, sa han at det var nok ikke sikkert tiltakene stod i forhold til det verbale innholdet i festtalen, men det var i så fall ikke første gang det skjedde. Han fortsatte med å si at:

for hvert departement og hver statsråd har behov for å sette i gang sånne prosesser og så er det jo ikke alltid at man får de pengene som skal til for å gjennomføre alt og de tiltakene og... Nå var det vel kanskje også et område hvor konkrete tiltak ikke var så enkelt. In the end of the day...

Politikeren går her langt i å si at den innovasjonspolitiske planen i realiteten faktisk var en festtale og at man ikke hadde så mange tiltak for å nå de målene som ble presentert. Hans utsagn kan også leses som at det dreide seg om å signalisere noe og markere noe uten at denne nærmest symbolske handlingen fikk noen faktiske konsekvenser. Med andre ord bekrefter politikeren langt på vei at det dreier seg om symboler (jf. Meyer, 1994; Meyer & Rowan, 1977) for å vise at myndighetene henger med på internasjonale trender (Røvik, 2007). Det ser altså ikke ut til å ligge dokumenterte behov for endring til grunn for lanseringen av innovasjonspolitikken da det i så tilfelle er sannsynlig at det ville være enklere å sette inn tiltak og bevilge midler for å gjennomføre politikken. Problemet i dette tilfellet er som politikeren selv sa, det er ikke enkelt å gjøre konkrete tiltak i dette tilfellet. Det som derimot var relativt enkelt var å argumentere for behovet for en innovasjonspolitik siden dette var en del av en internasjonal trend og det er vanskelig

å argumentere mot noe som er så lite konkret som behovet for innovasjon. Politikerer bekrefter med andre ord samtlige av denne avhandlingens tre hypoteser: Innovasjonspolitikken og etableringen av Innovasjon Norge var en del av en internasjonal trend, Innovasjon Norge hadde en symbolverdi og medførte ikke store reelle endringer utover selve sammenslåingen av fire aktører.

Inntrykket av at lanseringen av innovasjonspolitikken i hovedsak var en symbolsk sak for regjeringen, forsterkes ytterligere i samtalen med byråkraten. Som sagt tidligere, kom initiativet til å reorganisere virkemiddelapparatet fra internt i Nærings- og handelsdepartementet som nærmest drev hele reorganiseringsprosessen uten politisk innblanding. Så var ikke tilfellet med lanseringen av innovasjonspolitikken. Byråkraten kunne fortelle at det var regjeringen som var opptatt av innovasjonspolitikk og at denne var godt forankret på tvers av departementer. I følge han var for eksempel daværende forskningsminister svært opptatt av innovasjonspolitikk, etter byråkratens oppfatning minst like opptatt av å etablere en egen innovasjonspolitikk som daværende næringsminister. Dette illustrerer at det var en bred oppfatning om at å skille ut en egen innovasjonspolitikk var et riktig grep og som mediegjennomgangen også viser var det nærmest ingen motforestillinger å spore knyttet til selve etableringen av innovasjonspolitikken. Dette er også noe som bekreftes av flere informanter som mener at innovasjonspolitikk er lite kontroversielt og det er vanskelig å argumentere mot behovet for en koordinert innsats for å fremme innovasjon og derigjennom økt verdiskaping.

Hvordan forstås innovasjonspolitikk i dag?

Informantene ble også spurt om hva innovasjonspolitikk er for noe og hvorvidt denne bør skilles ut om eget politisk område. Svarene som ble gitt av de ulike aktørene er svært interessante i forhold til implementeringen av politikken. Vi har sett at det var enighet omkring behovet for en samlet horisontal innovasjonspolitikk, men det later til at dette bildet kan ha endret seg i løpet av det tiåret som har gått siden regjeringen presenterte planen.

Det første problemet illustreres av politikerens svar på spørsmål om hva innovasjonspolitikk er for noe. Han sier at innovasjonspolitikk *består av to ting, det er innovasjon og politikk. Altså politikk for å bedre innovasjonen*. Dette kunne vært et greit svar hvis det hadde dreid seg om for eksempel utdanningspolitikk, hvor målene er klare og det hersker en konsensus omkring hva de ulike begrepene som benyttes betyr. Hvis vi sier at utdanningspolitikk dreier seg om politikk for å bedre kvaliteten på utdanningen og øke utdanningsnivået i Norge, veit både politikere, byråkrater og borgere hva dette vil si. Det er også en felles oppfatning om ulike grep som kan føre til at dette skjer. Problemet med politikerens svar er at det, som demonstrert tidligere i dette kapitlet, mangler konsensus omkring selve nøkkelbegrepet her, innovasjon. Hva er en politikk for å bedre innovasjon

når vi ikke kan si hva innovasjon er for noe? Når innovasjon både defineres som det å iverksette eller introdusere noe i et marked som verden ikke har sett før og skrittvis endringer innad i en bedrift, er det vanskelig å komme lenger enn til den festtalen den innovasjonspolitiske planen ble kritisert for å være. Det er vanskelig å implementere en politikk som blir så diffus og lite operasjonalisert som den politikerer her beskriver. Det er vanskelig å bedre noe man ikke kan enes om hva er.

Byråkratens svar på hvorvidt han mener innovasjonspolitikk bør skilles ut som et eget politikkområde eller om det burde vært en integrert del av næringspolitikken illustrerer også problemet med å operasjonalisere og implementere innovasjonspolitikken:

Nei, ja det.. ehh... Litt vanskelig spørsmål... Og det går litt eh... litt tilbake til noe du sa, for på et tidspunkt så blir innovasjon alt og ingenting. Så hva er det for noe egentlig? Så hvis man liksom skal ha innovasjon som eget politikkområde så må man i hvert fall bestemme seg for hva det er. Og det er nok litt sann... Selv ikke den innovasjonsmeldinga liksom etablerte noen sann entydig, den er også veldig ekstremt bred altså. Det var ikke veldig mye.. Så vi er nok litt sann tvilsomme til det i forhold til, som eget politikkområde. [...] Så så så, svaret er, nei jeg tror ikke du greier å avgrense det, altså innovasjonspolitikk fornuftig måte, faren er stor for at du da avgrenser og fokuserer såpass smalt at du fokuserer på de gjerne greiene. Ellers så blir det alt og ingenting. [...] Nei så det er litt sann, innovasjonspolitikk er litt sann veldig diffust begrep. Så jeg tror vel egentlig ikke at jeg er så opptatt av det nå som jeg var for en del år siden.

Dette utsagnet er altså gitt av en mann som satt i en ledende stilling i den avdelingen som på begynnelsen av 2000-tallet hadde ansvaret for å implementere innovasjonspolitikken og virkemidlene. Hans utsagn belyser flere forhold. For det første, er det faktisk uklareheter innad i departementet omkring hva innovasjonspolitikk er. Byråkraten viser til at det er vanskelig å trekke opp grensene for hva som skal inkluderes og hva som skal ligge utenfor innovasjonspolitikken. Han nevner også en rekke forhold som har betydning for innovasjon i næringslivet som for eksempel skattepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, konkurransepolitikk og innovasjon i offentlig sektor. Dette er bare noen eksempler på hva som bidrar til å påvirke et lands innovasjonsgrad i tillegg til de direkte virkemidlene. Byråkraten gir uttrykk for at han mener det blir for bredt når alle disse forholdene skal inkluderes og samles under fellesbetegnelsen innovasjonspolitikk. Uten at det blir sagt eksplisitt, gir han uttrykk for at innad i departementet opereres det ikke lenger med begrepet innovasjonspolitikk. Her later det til at man har gått tilbake til å snakke om de ulike politikkområdene som konkurransepolitikk, utdanningspolitikk og forskningspolitikk, og virkemidler for innovasjon. Dette kan tolkes som at fremfor å forsøke å etablere en egen innovasjonspolitikk som skal koordinere det hele, bør heller innovasjon være en integrert del i ulike departementers arbeids- og ansvarsområder. Hypotesen om

at innovasjonspolitikk var en trend og at lanseringen av innovasjonspolitikken var et svar på denne trenden, bekreftes dermed også av byråkraten.

Et annet forhold som nok en gang kommer klart frem også i sitatet over, er mangelen på enighet om hva innovasjon er og hva det ikke er. Her nevnes også den senere innovasjonsmeldingen (St.meld. nr. 7 (2008-2009)) som heller ikke lyktes i gi innovasjonsbegrepet noe konkret innhold. I forbindelse med denne meldingen sier også byråkraten at det tok svært lang tid fra arbeidet med denne startet og til den ble ferdig, noe han forklarer med at *Meldinger man ikke helt veit hva man vil med tar alltid lang tid.*

Også informantene ved Innovasjon Norges distriktskontorer illustrerer problemet med å operasjonalisere innovasjonspolitikken. Alle de intervjuede aktørene er enige om at det er vanskelig å trekke opp en grense for hva som er en del av innovasjonspolitikken og ikke. De er også enige i at innovasjonspolitikken er en del av næringspolitikken. Mens næringspolitikken er veldig bred og omfattende, oppfatter representantene fra distriktskontorene innovasjonspolitikken som smalere og forbinder innovasjonspolitikk med de direkte virkemidlene. Et utdrag fra intervjuet med direktøren og den ansatte ved Vestlandskontoret illustrerer dette:

Forsker: For å gå tilbake til innovasjonspolitikk, kan dere bare si hva det er for noe? Er det mulig å forklare hva innovasjonspolitikk er for noe, hva som skiller det fra næringspolitikk?

Direktør: Jeg veit ikke, vil du prøve deg? Eller skal jeg prøve meg?

Ansatt: Jeg veit ikke hvordan jeg...

Direktør: Ja, nei, altså, innovasjonspolitikk, for å si det sånn, det er jo, jeg synes også det er et vanskelig skille. Hva er innovasjonspolitikk og hva er næringspolitikk. Men jeg ser på, innovasjonspolitikk er jo mer den politikken som, ja, er spesifikt med på å bidra til enda mer innovasjon. Det er jo selvfølgelig rammebetingelser for entreprenører, for gründere, hvordan får for eksempel, innovasjonspolitikk vil jo også dreie seg om de virkemiddelaktørene som som man regjeringen, ikke sant, de sier i regjeringen sier jo at Innovasjon Norge er regjeringens viktigste verktøy for å få til innovasjon. Og så har du jo også SIVA, Forskningsrådet, som også er verktøy for å få til innovasjon. Så innovasjonspolitikk vil jo dreie seg om vår rolle. Hvilken rolle skal vi ha? Det vil dreie seg om statlig finansiering til å fremme innovasjon, altså rammebetingelsene for Innovasjon Norge og aktørene som jobber med det. Næringspolitikk går jo mye videre da. Jeg vil jo si at det, så spør det jo hvor langt skal innovasjonspolitikk gå da. For du kan jo da si at skal det gå til utdanning, innovasjonspolitikk kan jo dreie seg om hvor tidlig skal du starte den utdanningen og fokuset på det. Mens det er vel en del av Undervisningsdepartementet og sånne ting, men jeg syns

jo det er veldig relevant det også. Hvor, og hele forskningspolitikken ikke sant altså. Men sånn som jeg tror innovasjonspolitikken så er den ganske avgrenset egentlig til de som er aktører og jobber med innovasjon, hvilke rammebetingelser og sånn man skal ha. For eksempel så synes jeg også det er, en del av innovasjonspolitikken er jo sånn en del gründere ser jo på utfordringer sant, du har sykelønnsordninger for, jeg holdt på å si, selvstendig næringsdrivere sant. Og er du gründer og blir gravid, altså så den type problemstillinger er jo også relevant i en sånn innovasjonspolitik da.

Her begynner direktøren med å erkjenne at skillet mellom næringspolitikk mer generelt og innovasjonspolitikkk er vanskelig å definere. Hun går så videre med å gi uttrykk for at innovasjonspolitikkk, slik hun oppfatter det, er direkte knyttet opp mot Innovasjon Norge og deres virkemidler sammen med SIVA og Norges forskningsråd. Så langt er forsøket på å avgrense innovasjonspolitikken å betrakte som vellykket, men når hun så forsøker å vise at andre departementers ansvarsområder også har betydning for innovasjonspolitikken, slår avgrensningen sprekker. Hun forsøker altså først å avgrense innovasjonspolitikken til å omfatte de direkte virkemidlene, men ender opp med å inkludere sykelønnsordninger for selvstendig næringsdrivende som jo ligger under et helt annet departement. Utdraget illustrerer hvor kompleks innovasjonspolitikken faktisk er og hvor lett det er å problematisere grensene for innovasjonspolitikken.

Som denne gjennomgangen av hvordan de ni informantene fra ulike perspektiver og med sine ulike roller i forhold til innovasjonspolitikken viser, ender de faktisk opp med å problematisere innovasjonspolitikken i forhold til andre politikkområder i sine forsøk på å klargjøre den. Vi ser dermed at innovasjonsbegrepets uklarhet har betydning både for selve politikkkutforming og implementeringen av den. Blant informantene er det enighet om at formålet med innovasjonspolitikken er økt verdiskaping i Norge, noe som også er det overordnede målet for den samlede næringspolitikken. Det synes dermed å være en enighet om at innovasjon er et middel for å oppnå dette målet og at det er dette som faktisk vektlegges både i politisk sammenheng, i departementet og hos Innovasjon Norge. Målet med innovasjonspolitikken er med andre ord det samme som det overordnede målet for næringspolitikken. Dette vitner om svak operasjonalisering av innovasjonspolitikken og påfølgende vanskeligheter med å implementere den uttalte politikken.

Oppsummering

Hypotesen om at innovasjonspolitikken er et resultat av forventninger fra omgivelsene om å etablere dette som eget politikkkfelt, underbygges dermed både ved å se på argumentasjonen brukt i plandokumentet, men også gjennom samtalene med informantene. Ingen av informantene kunne gi noen konkret beskrivelse av hva innovasjonspolitikkk er og hva det ikke er, noe som styrker hypotesen og bekrefter inntrykket av at

det faktisk dreier seg om en trend i retning av uttrykte innovasjonspolitiske strategier som den rette måten å utvikle næringspolitikken i vestlige land. Empirien viser også at norske myndigheter ønsket å vise at de hadde fanget opp dette, at vi også er et moderne land med politikere som forstår og følger internasjonale trender. Denne avhandlingens datamateriale bekrefter med andre ord hypotesen H1.

Slik innovasjonspolitikken fremstår etter ovenstående gjennomgang, er det ikke blitt noen enklere oppgave å si hva denne omfatter og ikke. Det som er klart er at de ni aktørene som er intervjuet har vanskeligheter med å avgrense innovasjonspolitikken og vender stadig tilbake til at det finnes både direkte virkemidler og mer generelle rammebetingelser. Det gis også klart uttrykk for at det er de direkte virkemidlene som faktisk betraktes som innovasjonspolitikk av de fleste aktørene. Særlig representantene fra distriktskontorene gir uttrykk for et slik syn, og dette støttes i stor grad både av lederen ved hovedkontoret og av byråkraten. Med andre ord er Innovasjon Norge nærmest å betrakte som selve manifestasjonen av den norske innovasjonspolitikken. Til tross for at samtlige aktører gjør forsøk på å både inkludere og ekskludere andre departementer og politikkområder i sine redegjørelser for hva innovasjonspolitikk er, ender deres resonneringer i all hovedsak i en problematisering av både innovasjonsbegrepet og –politikken med det resultat at det til slutt blir både for snevert og for bredt på samme tid. Som flere av informantene også sa, innovasjon blir både alt og ingen ting på en gang.

Hypotesen om at Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for regjeringens innovasjonspolitikk innrettet på å etablere et verktøy for oppnåelse av uttalte politiske mål knyttet til innovasjon i norsk næringsliv får også empirisk støtte. Empirien viser at arbeidet med reorganiseringen av virkemiddelapparatet faktisk ble påbegynt før arbeidet med innovasjonspolitikken. Dette fremkommer både av behandlingen av St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) i Stortinget hvor det stilles spørsmålsteget ved at tiltaket kom før målsettingene, i tillegg til at flere av informantene kan bekrefte dette. De påpeker riktignok at det lå noen ansatser til innovasjonspolitikk i proposisjonen og at det preget mye av tankegangen på den tiden, men planene om å etablere Innovasjon Norge kom altså før innovasjonspolitikken i tid. Dette kan ha en sammenheng med et annet forhold som fremkom gjennom empirien, nemlig at mens det innovasjonspolitiske fremstøtet var politisk drevet, var det administrasjonen som stod bak reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Dette var altså i utgangspunktet to separate prosesser, og det er derfor nærliggende å anta at reorganiseringen ble benyttet som symbol på den innovasjonspolitiske innsatsen. Innovasjon Norge ble altså ikke opprettet som et verktøy for å implementere innovasjonspolitikken og nå de målene som er formulert i den innovasjonspolitiske planen (Nærings- og handelsdepartementet, 2003), men ble allikevel brukt for vise at det fulgte noen grep med den planen som ble presenter. Med andre ord kan Innovasjon Norge betraktes som et symbol i lanseringen av innovasjonspolitikken.

Kapittel 8: Oversettelsen av innovasjonsbegrepet

Basert på foregående kapittels datapresentasjon, ser vi at avhandlingens hypoteser langt på vei får empirisk støtte. Basert på avhandlingens empiri kan det dermed se ut til at Innovasjon Norge er et resultat av populære ideer om innovasjon og innovasjonspolitik, og at det var andre hensyn enn ønsket om økt effektivitet som lå bak reorganiseringen av virkemiddelapparatet. I dette kapitlet skal vi se på disse funnene og ta analysen et steg videre, se på hva dette betyr og hvordan dette innovasjonsbegrepet som jo har vist seg å ha vesentlig betydning for opprettelsen av Innovasjon Norge har blitt oversatt og hvilke implikasjoner det har fått for innovasjonspolitikken i praksis, jamfør avhandlingens andre problemstilling.

Hvordan oversettes og brukes innovasjonsbegrepet?

Som vist i forrige kapittel er det til dels store ulikheter med hensyn til definisjoner og bruk av innovasjonsbegrepet. Disse endringene kan observeres mellom skriftlig og muntlig form, men også hos enkelte informanter ser det ut til at innovasjonsbegrepet ikke har en konstant betydning eller operasjonalisering.

Gjennomgangen av argumentasjonen for reorganiseringen av virkemiddelapparatet viser at det er tre forhold som vektlegges. Det første er næringslivets uttrykte behov for forenkling i betydningen færre aktører å forholde seg til. Hvor stort dette behovet i realitet var, har ikke avhandlingens empiri noen forutsetninger for å si noe om. Det som kan nevnes er at enkelte av direktørene som ble intervjuet også nevnte at det ble ytret et ønske om forenkling fra næringslivet, noe som også fremkommer av enkelte av høringsnotatene, men hvor omfattende behovet var eller hvor mange aktører som stod bak vites altså ikke. Det neste argumentet for reorganisering som har blitt avdekket empirisk er muligheten for forenkling og koordinering sett fra myndighetenes side. Her er det som nevnt tidligere grep i tråd med New Public Management (NPM) og det perspektivet som ligger bak. Dette ble også trukket frem i flere av intervjuene og det ble samtidig påpekt at det på det aktuelle tidspunktet var en borgerlig regjering. Dette antyder at informantene ser det som sannsynlig at muligheter for en redusering av offentlig sektor og besparelser var en del av motivasjonen bak reorganiseringen. Nå må det også sies at det ble påpekt av de informantene som trakk denne parallellen at opprettelsen av Innovasjon Norge i realiteten ikke medførte store besparelser da de fleste som var ansatt i virkemiddelapparatet fortsatte i det nye selskapet, samt at kontorstrukturen forble som tidligere. Det man eventuelt kunne spare inn på var at man etter reorganiseringen trengte bare ett hovedkontor og én sentral ledelse. Det tredje og siste argumentet som fremkommer av den empiriske gjennomgangen, er en påstand om at på bakgrunn av

fremtidige utfordringer som vi som nasjon står overfor er det nødvendig med et sterkere fokus på internasjonalisering og innovasjon i næringslivet og dermed også i virkemiddelapparatet. Det er hovedsakelig dette siste argumentet som får oppmerksomhet både i de skriftlige kildene som er vist til tidligere og i intervjuene med de ulike aktørene, og er derfor det som vil bli vektlagt videre i analysen. Til tross for at økt internasjonalisering og dermed også tilpasning av virkemiddelapparatet til dette fremsettes som et argument, vies ikke dette stor oppmerksomhet i analysen. Dette fordi behovet for internasjonalisering anses som reelt og noe mindre motepreget enn innovasjon, samtidig er ikke internasjonalisering tema for avhandlingen på samme måte som innovasjon. Den viktigste forklaringsvariabelen for å belyse problemstillingen og etableringen av Innovasjon Norge er dermed selve innovasjonsbegrepet og det som ligger i dette. Analysens resultater må dermed leses med dette i mente og det vil dermed ikke være mulig å si noe om hvordan internasjonaliseringsfokuset har påvirket prosessen.

Til tross for at Kjell Arne Røvik (2007) sin translasjonsteori hovedsakelig er ment å skulle bidra til å forklare overføring og oversetting av organisasjonsideer, altså forklare hva som skjer med ulike praksiser når de flyttes fra en organisasjon til en annen, brukes hans teori her for å forklare innovasjonsbegrepets betydning for etableringen av Innovasjon Norge. Anvendelse av translasjonsteori i dette caset medfører at noe av teorien nødvendigvis må stilles på hodet i betydningen når Røvik ser på hvordan en praksis kan oversettes til en idémessig representasjon, ses det i denne sammenhengen på hvordan en teori kan oversettes til praksis. Bakgrunnen for å gjøre dette er at empirien tydelig viser at selve innovasjonsbegrepet var viktig for reorganiseringen av virkemiddelapparatet, samtidig som det i forrige kapittel fremkom at det har skjedd endringer i måten begrepet både defineres og operasjonaliseres både i forhold til tid og hvor i organisasjonen informantene befinner seg.

Dekontekstualisering

Det første steget i Røvik sitt analytiske rammeverk er dekontekstualisering og kan skilles i to faser analytisk, løsrivelse og pakking. Førstnevnte dreier seg om å ta en idé ut av sin opprinnelige kontekst, mens pakking handler om å gjøre ideer mindre kontekstavhengige og dermed mer overførbare. Dekontekstualiseringen forutsetter kjennskap til ideers opphav og sentrale aktører slik at det er mulig å studere det som kan kalles utgangspunktet for den populære ideen. Med hensyn til Innovasjon Norge og innovasjonsbegrepet er det ut fra empirien vanskelig å si noe om aktørene bak ideen om reorganisering og innovasjonsbegrepets betydning i den forbindelse. Ingen av informantene kunne si noe sikker om hvor dette innovasjonsbegrepet kom fra og hvorfor det var så sentralt. De fleste mente at dette var i tiden og at det var et riktig satsingsområde på det aktuelle tidspunktet. Politikerens utsagn understreker dette: *Ja, det var jo i tiden da. [...] Ja, derav navnet.* Det er altså vanskelig å si noe om hvor innovasjonsbegrepet kom fra og hvem

som introduserte det. Byråkraten kunne opplyse om at man i departementet nok var mer opptatt av innovasjon enn politikerne i utgangspunktet, men at dette appellerte til politikerne. Hvor denne oppmerksomheten rettet mot innovasjon kom fra kunne heller ikke byråkraten si noe om. Det er med andre ord vanskelig å uttale seg om løsrivelse i dette tilfellet siden ingen klarer å spore ideen bakover.

Til tross for disse begrensningene kan allikevel konseptet løsrivelse tilføre kunnskap omkring hvordan innovasjonsbegrepet har blitt brukt i reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Røvik (2007, s. 262) snakker om hvordan en idé må oversettes til en idémessig representasjon, hvilket betyr at en idé eller praksis blir forsøkt konseptualisert, beskrevet og får et språklig uttrykk. Overført til avhandlingens case vil det si at innovasjonsbegrepet gis innhold og mening. Hvis vi tar Schumpeter (1934) som utgangspunkt, noe som støttes av empirien, vil det si at hans teorier om økonomisk utvikling gjennom innovasjon fortolkes og gis en mening i forhold til dagens samfunn. Teorien tas ut av boken og inn i den virkelige verden. Dette høres kanskje enkelt ut, men det kan være problematisk og avhenger av ideens oversettbarhet. Oversettbarhet vil si de muligheter og begrensninger som er knyttet til det å overføre en praksis til en idémessig representasjon uten å utelate noe vesentlig ved denne praksisen (Røvik, 2007, s. 262). Innovasjonsbegrepets oversettbarhet vil dermed dreie seg om hvorvidt innovasjon kan overføres fra Schumpeters teori til en mer praksisorientert sammenheng uten at vesentlige elementer fra teorien faller bort. Sagt på en enklere måte: Hvordan kan en innovasjon beskrives slik at vi kan kjenne den igjen i næringslivet? Det dreier seg her om hvordan kan dette ene begrepet hentes ut fra Schumpeters teori om økonomisk utvikling uten at viktige elementer faller bort. Hvor enkelt det er å svare på dette spørsmålet og finne igjen teorien i den virkelige verden avhenger ifølge translasjonsteorien av tre trekk ved det som skal oversettes: Eksplisitet, kompleksitet og innveddhet. Tatt i betraktning at det her er snakk om en teori som skal overføres til mer konkrete ideer, må det være rimelig å si at innovasjonsbegrepet har høy grad av eksplisitet og lav grad av kompleksitet og innveddhet. Teorien er relativt enkelt tilgjengelig og oversettbarheten fra teori til en mer praksisnær idé anses derfor som høy. Oversettelsen her dreier seg i all hovedsak om hva som velges ut av den mer eller mindre omfattende teorien og hva som forsøkes gjort om til en idémessig representasjon som kan danne grunnlaget for det nye virkemiddelapparatet. Resultatet av dekontekstualiseringen i dette tilfellet er den oppgitte definisjonen som med små variasjoner går igjen i de gjennomgåtte dokumentene og som også informantene i stor grad gjengir: «Innovasjon kan forstås som et nytt produkt, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon for å skape økonomiske verdier» (Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9).

Kontekstualisering

Når praksisene, eller i dette tilfellet det teoretiske konseptet, er oversatt til en idémessig representasjon, her til en utvalgt teori og forståelse av innovasjonsbegrepet, og dermed tatt ut av sin opprinnelige kontekst, skal ideen overføres til en ny kontekst. Ideen skal kontekstualiseres og oversettes slik at den passer inn i den nye konteksten. Også i denne fasen innfører Røvik (2007, s. 301) et analytisk skille mellom det han kaller generelle innskrivingsregler som dreier seg om hvordan de idémessige representasjonene gis et mer lokalt og materielt preg, og spesifikke oversettelses- og omformingsregler som handler om hvor mange frihetsgrader oversetterne har med hensyn til oversettelser mellom kontekster. Kontekstualisering dreier seg altså om hvor mye og hvordan en idémessig representasjon endres når den introduseres i en ny kontekst. I dette tilfellet dreier det seg om hva som skjer med innovasjonsbegrepet når det tas fra planleggingsstadiet hvor det foreligger en definisjon og en enighet om at innovasjon er løsningen på vårt samfunns fremtidige utfordringer, jamfør problemstillingen «Hvilke følger fikk innovasjonsbegrepet for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge?».

Innskrivingsreglene kan sies å dreie seg om å «selge inn» en idé i en organisasjon. Ideen skal gjøres gjenkjennbar og tilpasses den nye konteksten. Konteksten i denne avhandlingens case er virkemiddelapparatet og dets eiere, helt konkret vil det si tidligere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), Norges Eksportråd og Norges Turistråd, samt Nærings- og handelsdepartementet. Det første steget i kontekstualiseringen er dermed knyttet til å fortolke innovasjon i disse organisasjonenes kontekst. Det dreier seg om å vise hvordan innovasjon kan tilføre en merverdi til det arbeidet som allerede ble gjort i disse fire forhenværende virkemiddelaktørene. Som vi har sett i de ulike dokumentene så ble det flere ganger vist til at lignende grep ble gjort i andre land. Det henvises i flere av dokumentene til land vi gjerne liker å sammenligne oss med (f.eks. Danmark, Storbritannia, USA og Canada) for å aktualisere innovasjonspolitikken og vise at dette tas inn i lignende kontekster som vår egen. Det trekkes også inn i flere sammenhenger at innovasjon er noe som betraktes som viktig for videre utvikling av næringslivet og at en rekke land har sett verdien av dette, dermed må også Norge gjøre dette for å ikke bli hengende etter i den internasjonale økonomiske utviklingen. Dette er den allmenne ideen som fremmes, men for å fortolke den inn i en norsk kontekst, lokaliseres ideen ytterligere. Både i planen «Virkemidler for morgendagens næringsliv» (Nærings- og handelsdepartementet, 2002), St.prp. nr. 51 (2002 – 2003) og den innovasjonspolitiske planen (Nærings- og handelsdepartementet, 2003) lokaliseres innovasjonsbegrepet ved at det stadig gjentas at vi står overfor store utfordringer i fremtiden, særlig knyttet til endring av den demografiske sammensetningen og at oljeinntektene snart vil avta. Dette er store og reelle utfordringer som vil kreve omstillinger og restruktureringer, og innovasjon presenteres her som et middel som vil kunne bidra til å møte disse utfordringene og dermed løse problemene de vil medføre.

På dette tidspunktet var det dermed NHD og aktører innad i departementet som stod bak ideene om innovasjon og at det måtte gjøres noen grep for å øke fokuset på innovasjon som virkemiddel for økt verdiskaping. Byråkraten kunne ikke huske hvem det var i departementet som først introduserte innovasjonsbegrepet, men han mente å huske at det var nokså stor enighet om at dette var det riktige å gjøre på det tidspunktet, jamfør hvordan innovasjon tidligere i avhandlingen har blitt beskrevet som et moteord med positive assosiasjoner.

Det andre elementet knyttet til innskriving av en idé er knyttet til tidsmarkering eller det å skrive ideen inn i lokal tid. I praksis vil det si at man tillegger ideen en fortid, en nåtid og en fremtid i den nye konteksten. Dette kan ses i sammenheng med ønsket om å fremstå som rasjonelle aktører, samtidig som man er tidsriktig, men ikke ønsker å bli oppfattet som en moteløve (Abrahamson, 1996; Røvik, 2007). På bakgrunn av dette forsøkes det gjerne derfor å gi inntrykk av at det foreligger et problem som en gitt idé skal løse. Problemet som ble presentert i forbindelse med opprettelsen av Innovasjon Norge, var de nevnte utfordringer det norske samfunnet snart vil stå overfor. Som vist i forrige kapittel ble dette problemet akseptert og oppfattet som reelt, slik at tidsmarkeringen av innovasjonsbegrepet bød ikke på problemer. Saksdokumentene fra behandlingen i Stortinget illustrere dette. Det ble riktig nok stilt spørsmål ved tingenes rekkefølge da et av medlemmene i næringskomiteen kommenterte at virkemiddelet kom før politikken i tid, men utover dette hersket utstrakt enighet om behovet for å tillegge innovasjonsbegrepet større vekt i politikken og i virkemiddelapparatet. Det later dermed til at innovasjonsbegrepets innskriving i departementet og deretter Stortinget foregikk veldig enkelt og greit på bakgrunn av selve begrepets status som den rette måten å gjøre det på i en moderne forvaltning.

Et annet aspekt ved kontekstualiseringen er hva som skjer med selve innholdet i ideene når de overføres fra et sted til et annet. Det er dette Røvik (2007, s. 305) kaller oversettelses- og omformingsregler og det er ved å benytte disse vi kan se på hva som faktisk skjer med innovasjonsbegrepet når det introduseres i virkemiddelapparatet. Raskt oppsummert dreier disse reglene seg om i hvor stor grad den opprinnelige ideen endres når den overføres til den nye konteksten og dette avhenger av ideens oversettbarhet og i hvilken grad den er omformbar. Resonnementet er at jo mer oversettbar og mindre omformbar, jo mindre endringer vil kunne skje på veien, mens i motsatt fall øker sannsynligheten for radikale endringer i ideens innhold.

Det har tidligere blitt sagt at innovasjonsbegrepet i utgangspunktet har høy grad av oversettbarhet. Når det gjelder innovasjonsbegrepets omformbarhet er denne også høy. Et uttrykk for dette er den omfattende og til dels sprikende bruken av begrepet både i teori og praksis, demonstrert i kapittel 7. Det at de sentrale aktørene i planleggingen av Innovasjon Norge som den sentrale virkemiddelaktøren holdt seg til Schumpeters klassiske

definisjoner bidrar til en høy grad av oversettbarhet, men bruken av innovasjonsbegrepet slik det har blitt vist både i kapittel 4 og i avhandlingens empiriske kapitler, er innovasjon et svært omformbart begrep. Dersom påstanden om at «jo mindre omformbar, desto større sannsynlighet for at oversettelsen vil kunne forløpe som kopiering» (Røvik, 2007, s. 310) stemmer, er det dermed å forvente at innovasjonsbegrepets innhold vil endres når det overføres mellom kontekster, til tross for at oversettbarheten i utgangspunktet muliggjør kopiering.

I tillegg til trekk ved det begrepet som har blitt oversatt, skjer implementeringen og dermed oversettelsen i flere omganger. Først hentes innovasjonsbegrepet fra teorien, det tas inn i departementet sine planer for utviklingen av virkemiddelapparatet og deretter regjeringens innovasjonspolitiske plan. Deretter skal det ut til de aktørene som skal iverksette disse planene, distriktskontorene, før vi kan se det endelige resultatet av oversettelsen. Som vi har sett i den empiriske gjennomgangen, ble ikke begrepet vesentlig endret fra utgangspunktet i den første oversettelsen. Denne oversettelsen kan dermed sies å falle inn under det reproduserende modus og være preget av kopiering. Både de skriftlige og muntlige definisjonene underbygger at det nærmest er en kopi av Schumpeters definisjon som lå til grunn for reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Dette forsterkes også av informantene fra distriktskontorene som også tydelig signaliserer at de har blitt presentert for denne kopien. Men når innovasjonsbegrepet skal brukes ved distriktskontorene, viser empirien at det har skjedd en oversettelse som ikke kan sies å være karakterisert av kopiering.

Empiren viser at det har skjedd en oversettelse av det innovasjonsbegrepet Innovasjon Norge ble bygget på og måten dette har blitt operasjonalisert og brukes i selskapets arbeid. Det er ikke slik at informantene ikke kjenner kriteriene for å kunne gi en endring eller utvikling benevnelsen innovasjon, men det skjer en oversettelse til deres arbeid både i forhold til tidligere SND og den lokale konteksten distriktskontorene befinner seg i. Førstnevnte illustreres både av dokumentstudien og av den ansatte ved distriktskontoret i Nord-Norge som bekrefter at innholdet i virkemiddelapparatet i stor grad er det samme som før reorganiseringen, jamfør hypotese nummer tre. Han forteller også at nyskapingselementet var til stede i SND i sin tid, noe som også støttes av lederen ved hovedkontoret som riktig nok mente at innovasjon tilfører noe mer enn nyskaping. Men summen av måten innovasjonsbegrepet brukes tilsier altså at det ikke er noen stor forskjell mellom disse to i praksis. Kravene for å kvalifisere for benevnelsen innovasjon endres til dels drastisk i informantenes uttalelser i løpet av intervjuet, fra å oppgi en definisjon i tråd med Schumpeter og planleggingsdokumentene hvor det eksplisitt blir sagt at nytt i bedrift ikke er tilstrekkelig til å nærmest bruke innovasjon og utvikling som synonymer. Det er med andre ord ikke samsvar mellom definisjon og bruk ved de distriktskontorene som er inkludert i studien og det er rimelig å anta at dette kan sies

å gjelde mer generelt for Innovasjon Norges distriktskontorer da informantene sier at dette er ikke spesielt ved deres kontor, men at alle kontorene følger samme saksgang og har tilnærmet samme rammer og forutsetninger.

Et annet forhold som underbygger at det både legges til og trekkes fra når innovasjonsbegrepet skal implementeres i de ulike delene av Innovasjon Norge, er at ingen av respondentene nevner det Schumpeter (1934) kalte *creative destruction*. Denne prosessen er sentral i Schumpeters teori om økonomisk vekst gjennom innovasjon, men nevnes altså ikke direkte av noen av informantene. De er derimot mer opptatt av å ta vare på eksisterende næringsliv og sørge for at dette har gode vilkår. At elementet hvor nye innovative virksomheter fortrenger eksisterende næringsliv og rokker ved den likevekten som er i markedet later til å være tatt ut av det implementerte innovasjonsbegrepet, er altså et eksempel på fratrekking (Røvik, 2007).

Det er med andre ord det modifierende modus som kommer til uttrykk ved distriktskontorene. Tilpasningene som gjøres for at innovasjonsbegrepet skal passe inn i distriktskontorenes kontekster kan ikke sies å være tilstrekkelig omfattende til at det dreier seg om det radikale modus og omvandling, tilstrekkelig likhet med det opprinnelige begrepet og dets innhold er brakt inn i organisasjonene. Det som har skjedd er at innovasjonsbegrepet både blir utvidet til å også omfatte mindre endringer enn den opprinnelige definisjonen, i hvert fall hvis vi går tilbake til Schumpeter (1934) som eksempelvis ikke aksepterte inkrementelle innovasjoner, samtidig som vernet av eksisterende næringsliv medfører fratrekking. Vi har altså å gjøre med både addering og fratrekking, og det modifierende modus er gjeldende. Innovasjonsbegrepet som lederen mente var bedre enn nyskaping som ifølge han var for snevert, er altså utvidet og rommer enda mer gjennom distriktskontorenes addering, samtidig som et vesentlig element fra innovasjonsteorien er ekskludert.

Addering og fratrekking kan være enten intendert eller uintentert. Empirien gir ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt det ene eller det andre er tilfelle i dette caset, noe som for så vidt heller ikke er av betydning i forhold til avhandlingens problemstilling da denne modifieringen først skjer i kontekstualiseringen av innovasjonsbegrepet ved distriktskontorene hvilket ikke har stor betydning for prosessen bak reorganiseringen av virkemiddelapparatet. Det vesentlige er at disse oversettelsene som i stor grad modifierer innovasjonsbegrepet og tilrettelegger for at Innovasjon Norge i stor grad kan fortsette som før reorganiseringen uten av det skjedde store reelle endringer jamfør hypotese nummer 3, undergraver deler av begrunnelsen for reorganiseringen. Argumentasjonen bak reorganiseringen og opprettelsen av Innovasjon Norge som den sentrale virkemiddelaktøren var nettopp basert på innovasjon, definert i tråd med Schumpeter, som avgjørende middel for økt verdiskaping og derigjennom møte utfordringer det norske samfunnet står overfor. Dette middelet har altså gjennom oversettelser endt opp som synonymt

med utvikling og de reelle endringene ved opprettelsen av en ny virkemiddelaktør ble dermed små sett i forhold til Innovasjon Norges forgjengere og deres virksomhet.

Dagens målstruktur

Til tross for at et fremtidig behov for omstilling av norsk næringsliv var et av hovedargumentene for å opprette Innovasjon Norge som det viktigste offentlige verktøyet for iverksettelse av innovasjonspolitikken, kan det altså på bakgrunn av den presenterte empirien hevdes at dette verktøyet, innovasjon, mister mye av sitt innhold gjennom addering og fratrekking i oversettelsen til distriktskontorene. Dette underbygges også av evalueringen som ble gjort av riksrevisjonen hvor Innovasjon Norge blant annet kritiseres for at innovasjonsgraden i de prosjektene som gis støtte er for lav (Riksrevisjonen, 2008), en konklusjon som ble støttet av en ny evaluering to år senere (Econ Pöyry, 2010). Dette kan som vist i analysen over forklares ved å se på oversettelsen av innovasjonsbegrepet hvor dette blir veldig bredt og inkluderende. Som følge av evalueringene ble for øvrig Innovasjon Norges målstruktur endret våren 2012 og innovasjon ble fjernet fra selskapets formål og hovedmål (Meld. St. 22 (2011 - 2012)), noe som kan være et uttrykk for at innovasjonsbegrepets popularitet er på vei ned, og kan tolkes som at moten har nådd toppen og er i ferd med å avta.

Endringen av målstrukturen er også noe informantene ved distriktskontorene uttrykker tilfredshet ved. Informantene er dessuten veldig bevisste Innovasjon Norges øvrige oppdrag. Det er først og fremst distriktsoppdraget som trekkes frem og selskapets ansvar for å opprettholde arbeidsplasser og derigjennom bosetting over hele landet. Et annet aspekt som trekkes frem og som ikke er koblet til innovasjon, er Innovasjon Norges bankvirksomhet. Med andre ord vektlegger ikke informantene innovasjon like mye som de opprinnelige målsettingene og argumentasjonen for viktigheten av et virkemiddelapparat som stimulerer til økt innovasjon i næringslivet skulle tilsi.

Kapittel 9: Hovedfunn og implikasjoner

Temaet for denne avhandlingen har vært bruken av innovasjonsbegrepet i forbindelse med reorganiseringen av Innovasjon Norge og hva dette har hatt å si for organisasjonsutformingen av det nye selskapet. Formålet med studien har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan et begrep eller en idé kan bidra til å påvirke endringer i offentlige institusjoner. Dette inkluderer også et fokus på selve innovasjonsbegrepet og hva som legges i dette i ulike sammenhenger. Analysen har vært basert på problemstillinger og hypoteser presentert i denne avhandlingens første kapittel.

Hovedfunn basert på belyste hypoteser

Denne avhandlingen har hatt to problemstillinger og tre hypoteser som utgangspunkt for den empiriske undersøkelsen. Ved å belyse disse er det mulig å si noe om hvorvidt og eventuelt hvordan innovasjonsbegrepet har bidratt til å forme det næringsrettede virkemiddelapparatet, Innovasjon Norge. Avhandlingens problemstillinger og hypoteser henger sammen med hverandre, men det er ikke noe hierarkisk forhold mellom disse i betydningen overordnet og underordnede problemstillinger og hypoteser. Hensikten med disse har vært å belyse ulike deler av fenomenet som studeres for så å danne et bilde av det uttalte formålet med studien.

Innovasjon som internasjonal trend

Som redegjort for i avhandlingens kapittel 1 har en del av formålet med denne avhandlingen vært å komme bak de argumenter og formuleringer som lå bak opprettelsen av Innovasjon Norge slik de er presentert i eksempelvis St.prp. nr. 51 (2002-2003). Slik behovet for reorganisering ble presentert i dette dokumentet var det i hovedsak tre årsaker til at det var nødvendig å gjøre endringer i virkemiddelapparatet. For det første hadde næringslivet uttrykt et behov for forenkling og en reduksjon av antall virkemiddelaktører. Slik virkemiddelapparatet var organisert tidligere var det uoversiktlig og flere instanser å forholde seg til. Et annet forhold som talte for reorganisering var et behov for forenkling og bedre koordinering fra myndighetenes side for å effektivisere innsatsen mot næringslivet. Disse to ønskene er egentlig to sider av samme sak, da en forenkling for næringslivet medfører en forenkling for myndighetene og vice versa. Løsningen på dette var å etablere en inngang til det samlede tilbudet av virkemidler rettet mot næringslivet som reduserte antall aktører å forholde seg til for næringsaktører samtidig som det bidro til å redusere behovet for administrasjon for myndighetene. Dette ble omtalt som «one stop shop» i proposisjonen og andre relevante dokumenter, og var et reorganiseringsgrep som ble benyttet også andre steder i forvaltningen hvor Nav-reformen vel er det mest kjente eksemplet. Begge disse argumentene for reorganisering av virkemiddelapparatet

anses som reelle og dokumenterte, i tillegg til at dette bekreftes av flere informanter. Det er altså ingen grunn til å gå nærmere inn på disse ønskene om endring da de heller ikke er av stor relevans for denne avhandlingens problemstillinger og formål. Det tredje argumentet som fremføres i proposisjonen er derimot svært sentralt. Dette argumentet dreier seg om at det i nær fremtid vil komme endringer i både demografi og næringsstruktur som vil medføre et behov for omstilling i forhold til å møte kommende økte kostnader knyttet til offentlige oppgaver samtidig som inntekter fra petroleumsvirksomheten vil avta. Dette er utfordringer som vil komme i løpet av de nærmeste tiårene og det er udisputabelt at dette er reelle endringer som vil komme i relativt nær forestående fremtid.

Det som er interessant i forhold til denne argumentasjonen for endring basert på fremtidige utfordringer i samfunnet, er den presenterte løsningen. Innovasjon lanseres som middelet som skal løse disse fremtidige utfordringene og det er da knyttet opp mot omstilling i næringslivet som en reaksjon på den avtakende petroleumsvirksomheten. Slik innovasjon presenteres i de ulike dokumentene som er trukket inn i denne avhandlingen, er innovasjon løsningen på problemer knyttet til endringer i næringsstruktur og demografi, økt globalisering og rask teknologisk utvikling. For å imøtekomme både nasjonale og internasjonale utfordringer ble altså økt fokus på innovasjon, mer spesifikt økt innovasjon i norsk næringsliv presentert som løsningen på problemene knyttet til økte offentlige utgifter sammen med reduserte inntekter. Et mer innovativt næringsliv hevdes å ville øke verdiskapingen i landet og derigjennom være en løsning på problemet. Og for å få private bedrifter til å være mer innovative, var det nødvendig å gjøre noe med det næringsrettede virkemiddelapparatet som på den tiden ikke var nevneverdig opptatt av innovasjon. I følge informanten fra hovedkontoret, som også var ansatt ved SNDs hovedkontor i sin tid, var de før reorganiseringen mer opptatt av nyskapingbegrepet som han mente var for snevert og for tett koblet opp mot vareproduksjon og lanseringen av nye fysiske produkter. Til tross for at lederen ved hovedkontoret altså mener innovasjonsbegrepet var et steg i riktig retning i forhold til det etter hans mening snevre nyskaping, viser denne avhandlingens analyse av bruken av innovasjonsbegrepet, at innovasjon blir for altomfattende.

Dette brede innovasjonsbegrepet som presenteres i forbindelse med opprettelsen av Innovasjon Norge er åpenbart hentet fra Joseph A. Schumpeter (1934, 1939, 1976) og inkluderer innovasjon i både marked, organisasjon og prosess, i tillegg til produktinnovasjon. I proposisjonen som lå til grunn for opprettelsen av Innovasjon Norge ble innovasjon definert slik:

En innovasjon kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier. Det kan også dreie seg om å finne fram til helt nye markeder (St.prp. nr. 51 (2002-2003), s. 7).

Dette brede og lite operasjonaliserte innovasjonsbegrepet som ble presentert som løsningen på kommende utfordringer, bidro til at det ble lite motstand mot de planlagte endringene i virkemiddelapparatet slik denne avhandlingen viser. Det var nær sagt ingen motstand eller kritikk mot planene som ble presentert i St.prp. nr. 51 (2002-2003), verken i høringsrunder, den politiske behandlingen av proposisjonen eller i media. Det ble riktig nok kommentert av et par av næringskomiteens medlemmer at det var spesielt at i denne saken kom faktisk middelet før målet i tid. Med dette refererte dette medlemmet til regjeringens innovasjonspolitiske plan som var under utarbeidelse, men som ikke var klar på det tidspunktet forslaget om reorganisering av virkemiddelapparatet ble behandlet. Når det gjelder høringsrundene i forkant av reorganiseringen, så er den mest sentrale høringsuttalelsen fra daværende Norges Turistråd som ikke var inkludert i planen for det nye selskapet, men som selv ønsket å bli inkludert i det nye virkemiddelorganet. Denne avhandlingens empiri gir ikke grunnlag til å si noe om hvorfor det var så stor enighet om behovet for reorganisering av virkemiddelapparatet for å øke innovasjonsgraden i det private næringslivet, men det kan antas å ha sammenheng med innovasjonsbegrepets status i det aktuelle tidsrommet, en status preget av å være et moderne begrep eller en mote (Abrahamson, 1996; Røvik 2007).

Både informanten som var den daværende næringsministeren, politikeren, og informanten fra Nærings- og handelsdepartementet, byråkraten, omtaler fokuset på innovasjon og innovasjonspolitikkk som en internasjonal trend som nok i stor grad bidro til reorganiseringen av det norske virkemiddelapparatet. Politikeren sa eksplisitt at innovasjon var i tiden og at reorganiseringen var et direkte resultat av denne trenden. Byråkraten var ikke like eksplisitt, men han bidro allikevel til å forsterke inntrykket om at det dreide seg om en trend eller mote ved å si at de nok ikke er like opptatt av innovasjon i departementet i dag som de var tidligere. Hans utsagn indikerer nettopp en mote sitt forløp som gjerne avtegner seg som en klokkeform ved at det får stadig økende popularitet før den på et tidspunkt når toppen for deretter å avta (Abrahamson, 2011; Røvik, 2007). Byråkraten går relativt langt i å bekrefte at innovasjon var moderne på begynnelsen av 2000-tallet, men at det var usikkerhet knyttet til hva dette egentlig var og hvor man ville med dette innovasjonsbegrepet. Han nevner blant annet den såkalte innovasjonsmeldingen (St.meld. nr. 7 (2008-2009)) som et eksempel på dette hvor han sier at *Meldinger man ikke helt veit hva man vil med tar alltid lang tid*. Også forskeren omtaler innovasjon og innovasjonspolitikkk som en internasjonal trend og snakker om den norske innovasjonspolitikken som en del av denne trenden. Det er dermed ikke urimelig å betegne innovasjonsbegrepet og de grep som ble gjort for å møte denne trenden nettopp som trend eller mote. Denne betegnelsen som en mote må for øvrig ikke betraktes som udelt negativt. Det er som vist i kapittel 5 derimot en rasjonalitet i det å følge moter, jamfør det Esposito (2011) betegner som det irrasjonelles rasjonalitet og Røvik (2007) sin pragmatiske institusjonalisme.

Forutsetningen for hypotese en som sier at innovasjonspolitikken og opprettelsen av Innovasjon Norge er resultater av forventninger i omgivelsene om å følge en internasjonal trend, og hypotese to hvor det hevdes at Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for den nyetablerte innovasjonspolitikken og skulle signalisere et innovasjonspolitisk verktøy, er at innovasjon kan betraktes som et motebegrep og at denne moten var gjeldende på begynnelsen av 2000-tallet. Denne forutsetningen kan basert på denne avhandlingens empiri sies å være tilstede og det er dermed mulig å enten avkrefte eller bekrefte de nevnte hypotesene empirisk. At avhandlingens informanter har problemer med å komme bakenfor de nevnte skriftlig oppgitte årsakene til behovet for reorganisering, støtter også hypotese en. Lanseringen av den innovasjonspolitiske planen i 2003 og opprettelsen av Innovasjon Norge i januar 2004 later dermed til å ha vært en reaksjon på en internasjonal trend hvor innovasjonspolitikk ble skilt ut som eget politikkområde og hypotese en bekrefte. Opprettelsen av Innovasjon Norge var også fundert på et uttalt ønske om forenkling i virkemiddelapparatet både fra myndighetene og næringslivet, men selve organiseringen av det nye selskapet later til å ha vært et svar på en trend med stort fokus på innovasjon definert som lansering eller iverksetting av nye produkter, nye produksjonsprosesser og nye organisasjonsformer for å skape økonomisk verdi eller å finne frem til nye markeder.

Symbolverdien av Innovasjon Norge

I tillegg til å anta at opprettelsen av Innovasjon Norge hadde sammenheng med selve innovasjonsbegrepet og den internasjonale oppmerksomheten på innovasjon og innovasjonspolitikk, gjøres det i hypotese to en antagelse om at Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for regjeringens nyetablerte innovasjonspolitikk. Denne hypotesen blir både støttet samtidig som den må justeres i forhold til hypotesens opprinnelige utgangspunkt.

Tanken med hypotese to var at reorganiseringen av virkemiddelapparatet ble gjennomført dels for å signalisere og vise omverdenen, og spesielt næringslivet, at norske myndigheter var oppdatert på internasjonale trender gjennom å etablere en egen innovasjonspolitikk og for det andre at det fulgte et konkret verktøy med den lanserte innovasjonspolitiske planen. Denne hypotesen kan bekrefte av det empiriske materialet, men det må legges til at dette ikke var årsaken til opprettelsen av Innovasjon Norge da det også fremkom at i dette tilfellet kom verktøyet før politikken i tid. Den innovasjonspolitiske planen er riktignok datert 21. oktober 2003, altså før opprettelsen av Innovasjon Norge 1. januar 2004. Men som det fremkommer av empirien, ble arbeidet med reorganiseringen påbegynt før arbeidet med innovasjonspolitikken, noe som bekrefte av flere av informantene. Det er altså ikke slik at Innovasjon Norge primært ble opprettet som et symbol på den norske innovasjonspolitikken, selv om selskapet fikk denne funksjonen.

I tillegg til tidsaspektet er det et annet forhold som er interessant knyttet til dette forholdet mellom innovasjonspolitikken og Innovasjon Norge. De to prosessene som forløp tidvis parallelt, hadde to ulike initiativtakere. Mens reorganiseringen av virkemiddelapparatet ble initiert og drevet internt av byråkratiet i Nærings- og handelsdepartementet, var naturlig nok innovasjonspolitikken utarbeidet av regjeringspolitikere. Empirien gir ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt den innovasjonspolitiske planen ble inspirert eller kom som en følge av den påbegynte reorganiseringsprosessen.

Til tross for at reorganiseringen ble initiert før innovasjonspolitikken, viser avhandlingen at Innovasjon Norge hadde en viktig politisk symbolverdi. Denne symbolverdien understrekes av vektleggingen av ordet innovasjon i det nye selskapets navn. Flere av informantene trakk frem at det var næringsministeren selv som bestemte navnet på selskapet og at dette faktisk var det eneste han eller noen andre politikere ønsket kontroll over i reorganiseringsprosessen. Hele prosessen med å opprette Innovasjon Norge ble altså administrativt styrt med unntak av navnet på selskapet som statsråden selv bestemte. At flere av informantene fortalte dette uten at forskeren nevnte noe på forhånd, forteller også hvor viktig det var å få innovasjon i navnet. Det var også et poeng ifølge informanten kalt politikeren at dette navnet signaliserte både hva selskapet skulle holde på med og hvor det hørte hjemme, i tillegg til at navnet også skulle fungere på engelsk, Innovation Norway. Innovasjonsbegrepet stod med andre ord svært sentralt og det er grunn til å tro at denne vektleggingen av å vise omgivelsene at den nye virkemiddelaktøren hadde sitt hovedfokusområde på innovasjon, har sitt utspring i et ønske om å signalisere at dette var nettopp et innovasjonspolitisk verktøy. Det er dermed rimelig å tolke det empiriske materialet denne avhandlingen er basert på dithen at selv om hensikten med reorganiseringen ikke var å signalisere økt fokus på innovasjon fra norske myndigheter, fikk Innovasjon Norge en symbolverdi for innovasjonspolitikken i kraft av å være et symbol på verktøyet som i praksis skulle bidra til å nå uttalte mål knyttet til innovasjon i næringslivet.

Endringer som følge av reorganiseringen

I denne avhandlingens kapittel 1 ble det lansert en hypotese nummer tre som hevder at etableringen av Innovasjon Norge ikke førte til noen reelle endringer utover selve organiseringen og at innholdet i virkemiddelapparatet forble som før reorganiseringen. Også denne hypotesen får empirisk støtte, både fra representanter fra distriktskontorene og særlig informanten som er ansatt ved kontoret i Nord-Norge kan langt på vei bekrefte at Innovasjon Norge er en videreføring av det tidligere SND. Men også øvrige informanter bekrefter at innholdet i selskapet og dets virkemidler i stor grad forble som før. At både den fysiske kontorstrukturen fra SND og at de aller fleste ansatte ble med over til den nye organisasjonen styrker også hypotesen. Samtlige av de tre distriktskontorene som er representert i empirien er i hovedsak befolket av SND-folk som en av informantene

formulerte det. I tillegg ble også organisasjonsformen til daværende SND videreført og Innovasjon Norge ble i likhet med forgjengeren organisert som et særlovsselskap.

Ved å se på dokumentene som fulgte reorganiseringen er det nokså tydelig at det dreide seg om å redusere antall aktører, både av hensyn til næringslivet og myndighetene, og at tanken var å videreføre virksomheten disse fire forhenværende organisasjonene drev og ivareta kompetansen som fantes i disse. Dette ble i henhold til informantene også i stor grad gjort i praksis. Riktig nok ble SND den dominerende parten ved distriktskontorene, men dette er også naturlig da denne organisasjonen var betydelig større enn Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) og Norges Turistråd. Norges Turistråd trekkes for øvrig frem som den organisasjonen som fikk flest fordeler av reorganiseringen. Mens SVO fikk liten betydning utover at den kompetansen de ansatte besatt ble forsøkt inkorporert i Innovasjon Norge. Ifølge flere informanter ble denne organisasjonen lite fremtredende etter reorganiseringen. Derimot har reiselivsperspektivet blitt en del av hvert enkelt distriktskontor og er en prioritert næring ved samtlige kontorer. Norges Eksportråd sin virksomhet var den som ifølge informantene var vanskeligst å inkludere i den nye organisasjonen da det her var en annen type virksomhet og en annen kultur i denne organisasjonen basert på blant annet deres tilknytning til Utenriksdepartementet og ambassadene. Dette er for øvrig et forhold som er holdt utenfor denne avhandlingens fokusområde og empirien gir heller ikke grunnlag for å si noe mer utover denne organiseringsproblematikken, men deres ansatte ble også med videre til Innovasjon Norges utekontorer.

Med hensyn til virkemiddelapparatets innhold og retning, var den største endringen det overordnede fokuset på innovasjon. Etter reorganiseringen skulle selskapets arbeid i større grad dreie seg om å legge til rette for og stimulere til økt innovasjon i næringslivet, noe som også kom tydelig frem i selskapets formål. Selskapets formålsparagraf nevner eksplisitt innovasjon som middel for å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet (Lov om Innovasjon Norge, 2003). Men i hvor stor grad dette innovasjonsbegrepet ble fulgt opp og implementert ved de ulike distriktskontorene, er ikke like klart. Slik det fremgår av denne avhandlingen blir innovasjonsbegrepet oversatt til å være synonymt med utvikling, og Innovasjon Norges virksomhet er i stor grad en forlengelse av SND. Dette kan også betraktes som et uttrykk for stivhengighet (Christensen et al., 2009; Veggeland, 2007) hvor den nye organisasjonen på bakgrunn av institusjonalisering fortsetter som en videreføring av de sterke forhenværende aktørene.

Ved å benytte translasjonsteori og oversettelsesbegrepet (Røvik, 2007) har denne avhandlingens analyse vist at innovasjonsbegrepet har blitt oversatt i to omganger før det har blitt implementert ved distriktskontorene. Først har det skjedd en oversettelsen fra Schumpeters teori om innovasjon som utgangspunkt for økonomisk utvikling

(Schumpeter, 1934) til reorganiseringsprosessen og planene for opprettelsen av Innovasjon Norge. Deretter ble innovasjonsbegrepet slik det forelå i blant annet St.prp. nr. 51 (2002-2003) og Lov om Innovasjon Norge (2003), oversatt ved de enkelte distriktskontorene slik at de kunne bruke dette begrepet i sitt arbeid mot næringslivets bedrifter. Gjennom disse oversettelsene har det både blitt trukket fra og lagt til elementer i forhold til utgangspunktet som var Schumpeters innovasjonsbegrep. Mens Schumpeter stilte strenge krav til innovasjonsbegrepet og betraktet innovasjon som brudd med rutiner som forstyrret likevekten i økonomien, og derigjennom som drivkraften bak økonomisk utvikling, blir kriteriene for hva som er innovasjon oppmyket gjennom de nevnte oversettelsene. Følgende sitat illustrerer Schumpeters syn på innovasjon i forhold til utvikling: «In so far as the 'new combination' may in time grow out of the old by continuous adjustment in small steps, there is certainly change, possibly growth, but neither a new phenomenon nor development in our sense» (Schumpeter, 1934, s. 65-66).

Til tross for at fokuset på innovasjon både i planleggingen og driften av Innovasjon Norge som regjeringens fremste innovasjonspolitiske verktøy, det stilles eksempelvis eksplisitte krav til innovasjon for å gi finansiell støtte til enkeltprosjekter og dette vurderes i saksbehandlingen ved distriktskontorene, blir innovasjonsbegrepet myket opp underveis fra teoretisk forankring i innovasjonsteorien til implementert verktøy. Det mest sentrale resultatet av oversettelsene er at innovasjon i realiteten benyttes synonymt med utvikling ved Innovasjon Norges distriktskontorer, noe som medfører at det faktisk ikke stilles krav til innovasjon, men til utvikling slik denne avhandlingen viser. Innovasjon Norge bistår altså norsk næringsliv med utviklingsarbeid, noe som er bredere enn innovasjon. Dette fremkommer tydelig gjennom intervjuene med representanter ved distriktskontorene som benytter de to begrepene som synonymer og i enkelte tilfeller også uttrykker dette eksplisitt. Informantene snakker også om utvikling som en kontinuerlig prosess, nærmest som rutine å betrakte, samtidig som det gis inntrykk av at inkrementelle innovasjoner og innovasjon på bedriftsnivå aksepteres. Dette er et brudd med Schumpeters teoretiske skille hvor dette nettopp ikke er innovasjon. For at innovasjonsbegrepet skal være et nyttig verktøy, må dette avgrenses i forhold til andre former for utvikling eller forbedring som jo nettopp er noe bedrifter driver med nærmest på daglig basis. Når regjeringen i sin innovasjonspolitiske plan snakker om innovasjon som løsningen på de store utfordringene knyttet til lavere verdiskaping kombinert med økte offentlige kostnader, er det dessuten vanskelig å se for seg at innovasjon på bedriftsnivå og inkrementelle endringer kan løse dette. For å møte slike endringer er nettopp innovasjon i Schumpeters forstand et nyttig verktøy, men det er da nødvendig å løfte dette opp og beholde den strenge definisjonen hvor ikke alle små endringer som kun er merkbare for den enkelte bedrift inkluderes. Det har altså skjedd en addering (Røvik, 2007) hvor innovasjonsbegrepet har blitt utvidet til å inkludere mer enn det i utgangspunktet var intendert å romme, viser denne studien.

Et eksempel på motsatt resultat av oversettelsen, er ekskluderingen av det Schumpeter omtalte som kreativ destruksjon (Schumpeter, 1976) hvor innovasjoner nødvendigvis fortrenger deler av eksisterende virksomhet. Denne fratrekkingen (Røvik, 2007) skjer også ved Innovasjon Norges distriktskontorer og har sin naturlige forklaring i deres sammensatte oppdrag fra ulike departementer. Selv om det er Nærings- og handelsdepartementet som sammen med fylkeskommunene står som eiere av Innovasjon Norge, mottar selskapet også bevilgninger og oppdragsbrev fra en rekke andre departementer. Ett av de departementene som står sterk, og som var sentralt for det tidligere SND, er Kommunal- og regionaldepartementet. Med deres bevilgninger følger også et distriktsoppdrag hvor hensynet til distriktene og ønsket om arbeidsplasser som forutsetning for bosetting i hele landet står sentralt. Dette er for øvrig også nedfelt i Lov om Innovasjon Norge (2003) §1 som sier at selskapets formål er å skape bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike regioners næringsmessige muligheter. Dette distriktsoppdraget som SND hadde og som Innovasjon Norge også har, bidrar til vern av eksisterende næringsvirksomhet i distriktene noe som kan stå i konflikt med øvrige bidrag. Dette kom tydelig frem da Innovasjon Norge støttet opprettelsen av en dørfabrikk i Årdal i 2006³² nærmest som en kompensasjon for at over hundre arbeidsplasser ble lagt ned i bygda. Denne saken er et eksempel på Innovasjon Norge som distriktpolitisk fremfor innovasjonspolitisk verktøy. Informantene fra distriktskontorene trekker også frem dette forholdet mellom innovasjonspolitikk og distriktpolitikk. Her ble det vektlagt at ulike geografiske områder har ulike behov og disse er virkemiddelapparatet nødt til å ivareta, og det er ikke alltid det er nødvendig eller hensiktsmessig å fokusere på innovasjon. Forklaringen denne studien gir på fratrekkingen hvor kreativ destruksjon ekskluderes til fordel for å ivareta eksisterende næringsliv ligger altså i Innovasjon Norges komplekse oppdrag.

Summen av avhandlingens empiri og analyse, tilsier at også hypotese nummer tre om at reorganiseringen ikke medførte noen reelle endringer utover selve organiseringen, bekreftes empirisk. Den største endringen som skjedde var organisatorisk og det uttalte fokuset på innovasjon som verktøy for å oppnå økt verdiskaping i det private næringsliv har blitt langt mindre enn dokumentene som er analysert i denne avhandlingen tilsier. De forholdene som er nevnt over bidrar til å styrke denne hypotesen, og i særlig grad måten innovasjonsbegrepet behandles ved distriktskontorene gir inntrykk av at Innovasjon Norges arbeid langt på vei likner det gamle SND. Dette bekreftes for øvrig også av informanten ansatt ved Nord-Norge-kontoret som var med i overgangen fra SND til Innovasjon Norge, noe følgende samtale mellom forsker og informant illustrerer:

Forsker: Men sånn i forhold til målsettinger og sånn da, ble det, merket dere store forandringer der?

Ansatt: Nei, egentlig ikke. Jeg syns jo at det på mange måter så opplevde jeg jo Innovasjon Norge som en ganske lik forlengelse av SND. Det er mitt inntrykk. Det ble jo veldig mye det.

Forsker: Ja, for det fokuset på innovasjon kom jo da, merket dere noe til det?

Ansatt: Ja, men det fokuset var for så vidt i SND også. Det var det.

Forsker: Ja, for det er akkurat dette jeg synes var litt interessant da jeg fant ut at det i stor grad ble en videreføring av SND i praksis.

Ansatt: Det tror jeg, det kan jeg støtte deg på.

Denne mangelen på faktiske endringer som følge av reorganiseringen, kan ses som et uttrykk for tidligere SND sin dominans i det nyopprettede Innovasjon Norge, både i betydningen antall ansatte og med hensyn til virkemidler. At SND nærmest ble videreført i Innovasjon Norge, kan ses som et uttrykk for det som i kapittel 5 omtales som kulturell utholdenhet (Zucker, 1977). Den dominerende posisjonen gjorde det mulig å videreføre institusjonaliserte elementer (Meyer & Rowan, 1977) fra SND. Med institusjonaliserte elementer menes her en institusjonalisert forståelse av virkeligheten og en kultur som det er vanskelig å sette ord på. Dette kan være holdninger og oppfatninger av hva man skal gjøre og ikke gjøre, det er den tause kunnskapen (Polanyi, 2000) som finnes i organisasjonen, og det som nærmest sitter i veggene som gjør det vanskelig å endre. At innovasjonsbegrepet oversettes til synonymt med utvikling er et uttrykk for slike institusjonaliserte elementer, noe som også bekreftes da studiens informanter oppgir at dette er noe de har arbeidet med også i SND.

Innovasjon Norge: Innovasjonspolitisk verktøy eller symbol?

Et lite operasjonalisert innovasjonsbegrep basert på Schumpeters teorier, bidro til lite motstand i reorganiseringsprosessen og fungerte dermed som et hardtslående argument i argumentasjonen for å opprette Innovasjon Norge. Dette innovasjonsbegrepet ble positivt mottatt og det var vanskelig å motsi argumentet om at innovasjon er nødvendig for å møte de kommende utfordringer det norske velferdssamfunnet står overfor. I forhold til problemstillingen om hvordan innovasjon ble brukt i argumentasjonen for opprettelsen av Innovasjon Norge, så er det nettopp et lite operasjonalisert innovasjonsbegrep basert på Schumpeter som er fremtredende. På bakgrunn av den observerte internasjonale trenden med innovasjonspolitikk og fokus på innovasjon ble innovasjon presentert som et positivt ladet begrep og det var vanskelig å si imot nytten av dette verktøyet som ble presentert. Det var altså svært få motforestillinger både i den politiske behandlingen av forslaget om reorganisering og i media under reorganiseringsprosessen. Derimot ble det nye virkemiddelapparatet kritisert i etterkant for å være nettopp for lite operasjonalisert i forhold til å ha konkrete verktøy som kunne bidra til å nå de fastsatte målene for innovasjonspolitikken.

Med hensyn til hvilke følger innovasjonsbegrepet fikk for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge, kan dette kort oppsummert sies å være relativt få. Utover selve opprettelsen av Innovasjon Norge som den sentrale næringsrettede virkemiddelaktøren og utformingen av formålene til det nye selskapet, fikk ikke innovasjonsbegrepet like stor betydning for selskapet som det nok var tiltenkt på forhånd. Dette er også noe informanten fra Nærings- og handelsdepartementet trakk frem, at selskapet ble nok ikke slik de hadde tenkt med hensyn til innovasjon og vektleggingen av dette som virkemiddel. Rapporter og evalueringer tilsier også at innovasjonsgraden er for lav i de prosjektene som har fått støtte av Innovasjon Norge (Econ Pöyry, 2010; Riksrevisjonen, 2008). Innovasjonsbegrepet later til å være lite utviklet i virkemiddelapparatet, noe som har blitt illustrert i avhandlingen ved å belyse informantenes innovasjonsbegrep og de problemer de støtte på med hensyn til å skulle redegjøre for dette og skille det fra andre begreper. Som analysen gjort i kapittel 8 har vist, så er innovasjonsbegrepet oversatt i flere runder og, som nevnt tidligere, til slutt endt opp som et synonym for utvikling. Dette er for øvrig i tråd med flere informanters utsagn om at innovasjon var et veldig populært begrep på begynnelsen av 2000-tallet da reorganiseringen ble gjort og at dette nå kan se ut til å være i ferd med å avta. Dette speiles også i stortingsmeldingen som kom våren 2012 (Meld. St. 22 (2011 - 2012)) om Innovasjon Norge og SIVA som verktøy for vekst. Her er innovasjonsfokuset tonet ned og det foreslås ny målstruktur for Innovasjon Norge hvor innovasjonsbegrepet er fjernet fra både formål og hovedmål, og inngår kun i ett av tre delmål.

Summen av de funnene som er gjort på bakgrunn av denne avhandlingens empiriske materiale, kan oppsummert sies å være at opprettelsen av Innovasjon Norge er et eksempel på moters irrasjonelle rasjonalitet (Esposito, 2011) og må ses i et pragmatisk perspektiv hvor det tas høyde for at det som tilsynelatende er populære ideer kan være både verktøy som gir en instrumentell effekt samtidig som de er sosialt konstruerte symboler med meningsskapende, legitimerende effekter (Røvik, 2007, s. 53). Jamfør denne avhandlingens overordnede problemstilling *Hvordan ble innovasjonsbegrepet brukt i argumentasjonen for opprettelsen av Innovasjon Norge?* har analysen vist at innovasjonsbegrepet ble brukt som det sentrale argumentet for reorganisering ved at innovasjon presenteres som løsningen på fremtidige utfordringer både for næringslivet og det norske velferdssamfunnet. Innovasjon ble på denne måten et symbol på det verktøyet som skal brukes for å øke verdiskapingen i næringslivet og derigjennom bidra til å løse også utfordringer knyttet til offentlige utgifter.

Måten innovasjonsbegrepet ble brukt på må ses i sammenheng med den tiden Innovasjon Norge ble besluttet opprettet. Rundt årtusenskiftet var innovasjon et begrep som fikk mye oppmerksomhet og innovasjon ble oppfattet som det riktige verktøyet for å skape økonomisk vekst. Det er heller ingen grunn til å stille seg kritisk til hvorvidt

innovasjon, enten det forstås i tråd med Schumpeter (1934, 1939, 1976) eller mer som et synonym for utvikling kan bidra til å øke verdiskaping og derigjennom også bidra til å møte økende offentlige utgifter knyttet til velferdstjenester. Kanskje er det ikke nødvendig med de store omveltninger for å møte kommende utfordringer, kanskje er det tilstrekkelig med kontinuerlige inkrementelle endringer og forbedringer. Det sentrale er at innovasjon på det aktuelle tidspunktet ble oppfattet å være det rette verktøyet for å oppnå de gitte målsetningene, men at dette verktøyet ikke har blitt implementert på den måten de som stod bak planene for reorganiseringen av virkemiddelapparatet hadde tenkt. Dette medfører at verktøyet ikke ble utformet og tatt i bruk. Som analysen har vist kan hypotese en *lanseringen av den norske innovasjonspolitikken i 2003 og opprettelsen av Innovasjon Norge i 2004 er et resultat av forventninger fra omgivelsene om å følge en internasjonal trend hvor innovasjonspolitik skilles ut som eget politikkområde* bekreftes basert på intervjuene som er gjort med informanter i sentrale posisjoner både i virkemiddelapparatet, byråkratiet og den daværende regjeringen. Flere av disse bekrefter for det første at å fokusere på innovasjon både i politikktutforming og i implementeringen av den gjeldende næringspolitikken var en trend på begynnelsen av 2000-tallet. Det bekreftes også av informantene at denne trenden bidro til både lanseringen av innovasjonspolitikken som eget politikkområde og til reorganiseringen av virkemiddelapparatet.

I forlengelsen av bekreftelsen av ovenstående hypotese, kan også hypotese to, *opprettelsen av Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for norske myndigheters nyetablerte innovasjonspolitik innrettet på å etablere et verktøy for oppnåelse av uttalte politiske mål knyttet til innovasjon*, langt på vei bekreftes. Det må her gjøres en presisering. Slik det fremkom av denne avhandlingens empiri, er det ikke slik at Innovasjon Norge ble opprettet som et verktøy for implementering av innovasjonspolitikken. Reorganiseringen som endte med opprettelsen av Innovasjon Norge ble initiert og gjennomført av byråkratiet, nærmere bestemt i Nærings- og handelsdepartementet, mens innovasjonspolitikken naturligvis kom fra politisk hold. I tillegg viser empirien at planene om reorganiseringen av virkemiddelapparatet kom før innovasjonspolitikken i tid slik at det er ingen direkte sammenheng mellom disse. Derimot ble opprettelsen av Innovasjon Norge og det økte fokuset på innovasjon i det næringsrettede virkemiddelapparatet viktig for å vise at det fulgte konkrete handlinger med den innovasjonspolitiske planen som ble presentert høsten 2003. Planen ble for øvrig offentliggjort døye to måneder før Innovasjon Norge var etablert. Hypotesen om at Innovasjon Norge hadde en symbolverdi for innovasjonspolitikken kan dermed bekreftes, til tross for at dette ikke var den primære hensikten med reorganiseringen.

Når det gjelder hypotese tre, følger også denne i stor grad av de to foregående hypotesene. Innovasjon Norge ble ikke det verktøyet det ble signalisert å være, noe som kommer frem både gjennom evalueringer av selskapet (Econ Pöyry, 2010; Riksrevisjonen,

2008) som blant annet kritiserer selskapet for å ha lite fokus på innovasjon, ved mediegjennomgangen i denne avhandlingens kapittel 3 hvor Innovasjon Norge blir betegnet som «papirtiger» og «Stagnasjon Norge», og ikke minst av informantene som bekrefter at Innovasjon Norge i praksis langt på vei er en videreføring av SND både med hensyn til organisering og virksomhet. De øvrige forhenværende aktørene ble inkorporert i det nye selskapet, hvor SND ble dominerende. Hypotesen *etableringen av Innovasjon Norge førte ikke til noen reelle endringer utover selve organiseringen – innholdet i virkemiddelapparatet, det vil si deres daglige arbeid og disponible virkemidler, forble hovedsakelig som før reorganiseringen*, kan dermed også bekreftes.

Ved å belyse og bekrefte disse hypotesene, fremkommer også hvilke følger innovasjonsbegrepet fikk for utformingen av Innovasjon Norge og denne avhandlingens andre problemstilling belyses. Analysen av hvordan innovasjonsbegrepet ble brukt i reorganiseringsprosessen og hvordan det blir operasjonalisert ved Innovasjon Norges distriktskontorer som jo står for selve implementeringen av det uttalte virkemiddelet innovasjon, viser at innovasjonsbegrepet har blitt oversatt til å være synonymt med utvikling. Dette rommer alt fra radikale innovasjoner til kontinuerlig forbedring og utvikling. Som denne avhandlingens analyser viser, fikk ikke innovasjonsbegrepet mange følger for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge. Det som skjedde kan kanskje best beskrives som en sammenslåing av fire aktører hvor hver enkelt aktør fortsatte sitt arbeid mer eller mindre som før, noen aktører skiller seg litt ut empirisk ved å ha fått mer eller mindre betydning enn de øvrige, men slik det fremkommer av analysen fortsatte virkemiddelapparatet hovedsakelig som før reorganiseringen.

Opprettelsen av Innovasjon Norge og bruken av innovasjonsbegrepet kan dermed betraktes som et symbol på myndighetenes politikk for å møte kommende utfordringer og tilfredstilte dermed forventninger i omgivelsene om å ta disse alvorlig. Innovasjonsbegrepet ble et viktig symbol for myndighetenes innovasjonspolitikk og bidro til å initiere og gjennomføre reorganiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Men det ble ikke det effektive verktøyet for å øke verdiskapingen i det private næringslivet som det ble signalisert å være. Og for å avslutningsvis sitere politikeren så *var jo dette et område hvor konkrete tiltak ikke var så enkelt. In the end of the day...*

Referanser

- Aanstad, S., Scordato, L., & Spilling, O. R. (2008). *Innovasjon Norge: Noen utfordringer* (NIFU Step rapport nr. 48). Oslo: NIFU STEP.
- Aaraas, O. S. (1993). *Opprettelsen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond: en studie av omorganiseringen av distriktpolitiske og næringspolitiske virkemidler*. Master, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Abrahamson, E. (1996). Management Fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.
- Abrahamson, E. (2011). The Iron Cage: Ugly, Uncool, and Unfashionable. *Organization Studies*, 32(5), 615-629.
- Albury, D. (2005). Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management*, 25(1), 51-56.
- Allison, G. T. (1983). Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? I J. Perry & K. Kraemer (Red.), *Public Management: Public and Private Perspectives* (s. 72-91). New York: Mayfield Publications.
- Alver, B. G., & Øyen, Ø. (1997). *Forskningsetikk i forskerhverdag: vurderinger og praksis*. [Oslo]: Tano Aschehoug.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforl.
- Andersen, E. S. (2004). *Joseph A. Schumpeter. Teorien om økonomisk evolution*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbo, P. (2000). *Framtidig organisering av det FoU-rettede virkemiddelapparatet - hvem skal ha ansvar for hva? Notat til Norges forskningsråd*. Hentet fra <http://www.forskningsradet.no> (
- Asheim, B., & Gertler, M. S. (2005). The Geography of Innovation. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 291 - 317). Oxford: Oxford University Press.
- Asheim, B., & Mariussen, Å. (2010). Nordisk innovasjonspolitik i et komparativt perspektiv. I O. R. Spilling (Red.), *Innovasjonspolitik. Utfordringer og problemstillinger* (s. 51-77). Bergen: Fagbokforlaget.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing Documentary Realities. I D. Silverman (Red.), *Qualitative Research. Theory, Method and Practice* (s. 56 - 75). London: Sage.
- Atkinson, P., & Silverman, D. (1997). Kundera's Immortality: The Interview Society and the Invention of Self. *Qualitative Inquiry*, 3(3), 324 - 345.

- Austvik, O. G. (2007). Staten som petroleumsentreprenør. I R. Rønning & H. Teigen (Red.), *En innovativ forvaltning?* (s. 211-237). Bergen: Fagbokforlaget.
- Barcet, A. (2010). Innovation in Services: A New Paradigm and Innovation Model. I F. Gallouj & F. Djellal (Red.), *The Handbook of Innovation and Services: A Multi-disciplinary Perspective* (s. 49-69). Cheltenham: Edward Elgar.
- Benton, T., & Craib, I. (2011). *Philosophy of social science: the philosophical foundations of social thoughts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Black, J. (2005). What is regulatory innovation? I J. Black, M. Lodge & M. Thatcher (Red.), *Regulatory Innovation. A Comparative Analysis* Cheltenham: Edward Elgar.
- Blaug, M. (2000). Entrepreneurship Before and After Schumpeter. I R. Swedberg (Red.), *Entrepreneurship. The Social Science View* (s. 76 - 88). Oxford: Oxford University Press.
- Bort, S., & Kieser, A. (2011). Fashion in Organization Theory: An Empirical Analysis of the Diffusion of Theoretical Concepts. *Organization Studies*, 32(5), 655-681.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Broch, M., Aanstad, S., & Koch, P. (2002). *Nye virkemidler for innovasjon - hva gjøres i andre land?* (R-09 2002). Oslo: STEP.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hipocisy*. Oslo: Abstract.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. London: Routledge.
- Christensen, T. (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano.
- Christensen, T., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (1998). *Den moderne forvaltning: om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2004). *Regulatory Agencies - the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control* (Working Paper nr. 18). Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Czarniawska-Joerges, B. (1988). *Ideological control in nonideological organizations*. New York: Praeger.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travel of Ideas. I B. Czarniawska & G. Sevón (Red.), *Translating Organizational Change* (s. 13 - 48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (1996a). Introduction. I B. Czarniawska & G. Sevón

- (Red.), *Translating Organizational Change* (s. 1 - 12). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B., & Sevón, G. (Red.). (1996b). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dalum, B., Johnson, B., & Lundvall, B.-Å. (1992). Public Policy in the Learning Society. I B.-Å. Lundvall (Red.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. (s. 296 - 317). London: Pint.
- Debes, J. (1978). *Statsadministrasjonen*. Oslo: NKS-Forlaget.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo.
- DIFI (2008). *Organisasjonsendringer i staten 1992 - 2007* (Rapport nr. 2008: 3). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Djellal, F., & Gallouj, F. (2010). The innovation gap and the performance gap in the service economies: a problem for public policy IF. Gallouj & F. Djellal (Red.), *The Handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective* (s. 653-675). Cheltenham: Edward Elgar.
- Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R. R., Silverberg, G., & Soete, L. (1988). *Technical change and economic theory* (Vol. 6). London: Pinter.
- Econ Pöyry (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge* (Econ-rapport nr. R-2010-054). Oslo: Econ Pöyry.
- Edquist, C. (1997a). Systems of Innovation Approaches - Their Emergence and Characteristics IC. Edquist (Red.), *Systems of Innovations. Technologies, Institutions and Organizations* (s. 1-35). London: Pinter.
- Edquist, C. (1997b). *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*. London: Pinter.
- Edquist, C. (2005). Systems of Innovation. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Edquist, C. (2009a). *Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems (or Failures)*. Paper held at the conference: Building national innovation systems: Linking theory and public policy for innovation. . Montreal, May 8-9, 2009.
- Edquist, C. (2009b). *Public Procurement for Innovation (PPI) - a Pilot Study* (nr. 2009/13). Lund: CIRCLE, Lund University. Hentet fra http://progreast.eu/files/200913_Edquist.pdf
- Esposito, E. (2011). Originality through Imitation: The Rationality of Fashion. *Organization Studies*, 32(5), 603-613.

- European Commission. (1995). *Green paper on innovation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2009). *Innovation Policy Progress Report Norway* (European Commission. Hentet fra <http://www.proinno-europe.eu/page/innovation-and-innovation-policy-norway>)
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: A Guide to the Literature. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 1 - 27). Oxford: Oxford University Press.
- Fagerberg, J. (2009). *Innovasjonspolitiske virkemidler: En utredning for Kunnskapsdugnden*. . Hentet fra www.kunnskapsdugnad.no
- Flo, Y. (1999). Sjølvstyre i statens teneste. Desentralisering som strategi 1945 - 1975. I T. Grønlie (Red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. (s. 273 -300). Bergen: Fagbokforlaget.
- Forhandlinger i Stortinget nr. 222. (2003). Sak nr. 10.
- Freeman, C. (1974). *The economics of industrial innovation*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Freeman, C. (1987). *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. London: Pinter.
- Freeman, C., Clark, J., & Soete, L. (1982). *Unemployment and technical innovation*. London: Pinter.
- Freeman, C., & Soete, L. (2004). *The economics of industrial innovation*. London: Thomson.
- Furseth, P. I. (2008). Serviceinnovasjon: nye perspektiver og anvendelser. *Magma*, 2008(5), 64 - 74.
- Gallouj, F., & Djellal, F. (2010). *The Handbook of Innovation and Services. A Multi-disciplinary Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gallouj, F., & Savona, M. (2010). Towards a Theory of Innovation in Services: A State of the Art. I F. Gallouj & F. Djellal (Red.), *The Handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective* (s. 27 -48). Cheltenham: Edward Elgar.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gilje, N., & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønlie, T. (2000). *Forvaltningsreform i historisk perspektiv: Norsk forvaltningspolitikk gjennom 50 år* (LOS-senter notat nr. 0034). Bergen: LOS-senteret.
- Grønlie, T. (Red.). (1999). *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grönroos, C. (1997). *Markedsføring av tjenester* (2. utg.). Oslo: Cappelen akademisk forl.

- Hall, B. H. (2005). Innovation and Diffusion. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 459 - 484). Oxford: Oxford University Press.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2008a). The Innovation Landscape of Public Service Organizations. I J. Hartley, S. Donaldson, C. Skelcher & M. Wallace (Red.), *Managing to improve public services* (s. 197-215). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartley, J. (2008b). *Managing to improve public services*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedmo, T., Sahlin-Andersson, K., & Wedlin, L. (2005). Fields of Imitation: The Global Expansion of Management Education. I B. Czarniawska & G. Sevón (Red.), *Global Ideas. How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy* (s. 190 - 212). Stockholm: Lieber & Copenhagen Business School Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 20(2-3), 93 - 109.
- Howells, J. (2010). Services and Innovation and Service Innovation: New Theoretical Directions. I F. Gallouj & F. Djellal (Red.), *The Handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective* (s. 68-83). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hyden, G. (1999). Governance and the Study of Politics. I R. Joseph (Red.), *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Høyer, H. C. (2009). Hva preger en utvalgt gruppe regionale innovasjonsbyråkraters oppfatninger og forståelse av begrepet innovasjon, når de hører, leser og benytter det selv? *Kommunal Ekonomi och Politik*, 13(3), 23-43.
- Ingiard, H. (2012). *Humaniora, samfunnsvitenskap, juss og teologi*. De nasjonale forskningsetiske komiteer. Hentet fra: <http://etikkom.no/no/FBIB/Introduksjon/Innforing-i-forskningsetikk/Humaniora-samfunnsfag-juss-og-teologi>.
- Innovasjon Norge. (2008). *Strategi for et tydeligere Innovasjon Norge*. Hentet fra http://innovasjonnorge.no/Aktuelt_fs/Om%20oss/Strategi/080924_Strategidokument%20endelig_.pdf
- Innst. S. nr. 283 (2002-2003). *Innstilling til Stortinget fra Næringskomiteen*. Oslo: Næringskomiteen
- Isaksen, A. (2010). Regionale klynger og innovasjonssystemer - analytiske begreper og verktøy for politikktutforming. *Plan*, 2010(1), 45-49.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jakobsen, S.-E., Steineke, J. M., Pettersen, I. B., & Hedin, S. (2007). *Evaluering av to*

- utvalgte internasjonale tjenester i Innovasjon Norge: Seed Forum og Internasjonal Innovasjon* (SNF-rapport nr. 20/07). Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Johannessen, A., Tuft, P. A., & Kristoffersen, L. (2004). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Oslo: Abstrakt forl.
- Johnson, B. (1992). Institutional Learning. I B.-Å. Lundvall (Red.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (s. 23 - 44). London: Pinter.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Malden, Mass.: Polity.
- Kline, S. J., & Rosenberg, N. (1986). An Overview of Innovation. I R. Landau & N. Rosenberg (Red.), *The Postive Sum Strategy* (s. 275 - 305). Washington D.C.: National Academy Press.
- Kondratieff, N. D. (1935). The Long Waves in Economic Life. *The Review of Economics and Statistics*, 17(6), 105 - 115.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lam, A. (2005). Organizational Innovation. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 115-147). Oxford: Oxford University Press.
- Latour, B. (1992). Technology is society made durable. I J. Law (Red.), *A sociology of monsters: Essays on power, technology and domination* (s. 103-131). London: Routledge.
- Latour, B. (1993). *Messenger talks* (Working Paper nr. 9). Lund: The Institute of Economic Research.
- Lesjø, J. H. (2007). Nettverkssamfunn, innovasjon og byråkrati. I R. Rønning & H. Teigen (Red.), *En innovativ forvaltning*. (s. 64 - 76). Bergen: Fagbokforl.
- Lied, P. I. (1998). *Omorganisering av SND. Kommune - stat - næringsliv: makt og gjennomslag*. Master, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Lien-Nasir, S. (2011). Historisk om Innovasjon Norge. I U. Higdem, J. H. Lesjø, T. H. Pedersen, T. Selstad & H. Teigen (Red.), *Plan, region og politikk*. Oslo: forlag1.
- Lind, K. (1999). Sentraladministrasjonen i fokus. Regjeringens forvaltningspolitiske framstøt i 1955. I T. Grønlie (Red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. (s. 97 - 110). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lines, R., & Lien, L. (1997). SNDs organisasjon - virkninger av fusjonen. I T. Reve & K. Walderhaug (Red.), *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*. SNF-rapport 8/97 (s. 55 - 72). Bergen: SNF.
- Lov om behandling av etikk og redelighet i forskning. (2006). *LOV 2006-06-30 nr. 56: Lov om behandling og redelighet i forskning (forskningsetikkloven)*.

- Lov om behandling av personopplysninger. (2000). *LOV 2000-04-14 nr. 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*.
- Lov om Innovasjon Norge. (2003). *LOV 2003 - 12 - 19: Lov om Innovasjon Norge*
- Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. (1992). *LOV 1992-07-03 nr 97: Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.*
- Lundvall, B.-Å. (1988). Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. I G. Dosi, C. Freeman, R. R. Nelson, G. Silverberg & L. Soete (Red.), *Technical Change and Economic Theory* (s. 349-369). London: Printer Publishers.
- Lundvall, B.-Å. (1992a). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter Publishers.
- Lundvall, B.-Å. (Red.). (1992b). *Introduction*. London: Pinter.
- Lundvall, B.-Å., & Borrás, S. (2005). Science, technology and innovation policy. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 599-631). Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Malerba, F. (2004a). Sectoral Systems: concepts and issues. I F. Malerba (Red.), *Sectoral Systems of Innovation. Concepts, issues and analysis of six major sectors in Europe*. (s. 9 - 41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Malerba, F. (Red.). (2004b). *Sectoral Systems of Innovation. Concepts, issues and analyses of six major sectors in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational factors in political life *American Political Science*, 78(3), 734 -749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The organizational basis of political life*. New York: Free Press.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforl.
- Meld. St. 22 (2011 - 2012). *Verktøy for vekst - om Innovasjon Norge og SIVA SF*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- Meyer, J. W. (1994). Rationalized Environments. I W. R. Scott & J. W. Meyer (Red.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. (s. 28 - 54). London: Sage.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Miles, I. (2005). Innovation in services. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 433 - 459). Oxford: Oxford University Press.

- Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in Governance. *Public Management Review*, 10(1), 3-20.
- Moran, M. (2003). *The British regulatory state: high modernism and hyper-innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2006). *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford: Saïd Business School.
- Nelson, R. R. (1993). *National innovation systems: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press.
- NOU 2000: 7. *Ny giv for nyskaping*. Oslo: Nærings- og handelsdepartement
- Nærings- og handelsdepartementet (2002). *Virkemidler for morgendagens næringsliv* (Rapport 25.06.2002). Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2003). *Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet (2005). *Regjeringens innovasjonspolitikk. Tilstandsrapport*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2012). *Innovasjon*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/innovasjon.html?id=526417>
- OECD (2005). *Oslo manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data* (nr. 92-64-01308-3). Paris: OECD.
- OECD (2008). *OECD Reviews of Innovation Policy Norway* (OECD Reviews of Innovation Policy).
- Olsen, J. P. (1972). Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies, Bind 7*.
- Olsen, J. P. (1997). Modernisering, demokratisering og institusjonsutvikling. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 14(1), 15-33.
- Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Ot.prp. nr. 14 (2003-2004). *Om lov om Innovasjon Norge*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 63 - 85.
- Parsons, W. (2005). Innovation in the public sector: spare tyres and fourth plinths. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 11(2), 1-12.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay* (3. utg.). New York: Random House.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.
- Polanyi, M. (2000). *Den tause dimensjonen: en innføring i taus kunnskap*. Oslo: Spartacus.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34 - 49.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan.
- Prior, L. (2003). *Using documents in social research*. London: Sage.
- Remøe, S. O. (2005). Governing Fragmentation: The Case of Norway. I OECD (Red.), *Case studies in innovation policy* (s. 217-244). Paris: OECD.
- Remøe, S. O., Fraas, M., Kaloudis, A., Mariussen, Å., Røste, R., Ørstavik, F., et al. (2004). *Governance of the Norwegian innovation policy system: contribution to the OECD MONIT project* (NIFU Step rapport nr. 6/2004). Oslo: NIFU STEP.
- Reve, T. (2007). 15 år med klyngestudier - hva har vi lært? I O. R. Spilling (Red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitik*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Reve, T., & Walderhaug, K. (1997). *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver. SNF Rapport 8/97* (SNF-rapport nr. 8). Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(3), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør* (Dokument nr. 3 nr. 4). Oslo: Riksrevisjonen.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (2. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforl.
- Rønning, R., & Teigen, H. (Red.). (2007). *En Innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforl.
- Rønningen, M. (2009). Innovasjon i reiselivet. I H. Teigen, M. Mehmetoglu & T. Haraldsen (Red.), *Innovasjon, opplevelser og reiseliv* (s. 11 - 39). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårs-skiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Røvik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations'

- Handling og Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Røyseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24(01/02), 86-107.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields. I B. Czarniawska & G. Sevón (Red.), *Translating Organizational Change* (s. 69-92). Berlin: Walter de Gruyter.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business cycles*. New York: McGraw-Hill.
- Schumpeter, J. A. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. London: Allen & Unwin.
- Schumpeter, J. A. (2000). Entrepreneurship as Innovation. I R. Swedberg (Red.), *Entrepreneurship. The Social Science View* (s. 51 - 75). Oxford: Oxford University Press.
- Scott, J. (Red.). (2006). *Documentary Research, Volume 1*. London: Sage.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493 - 511.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests* (3. utg.). Thousand Oaks: Sage.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Seidman, I. (1998). *Interviewing as Qualitative Research* (2. utg.). New York: Teachers College Press.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- Shamoo, A. E., & Resnik, D. B. (2009). *Responsible Conduct of Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Silverman, D. (1971). *The Theory of Organizations: A Sociological Framework*. New York: Basic Books.
- Silverman, D. (2006). *Interpreting Qualitative Data* (3. utg.). Los Angeles: Sage.
- Smith, K. (2005). Measuring Innovation. I J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Red.), *The Oxford Handbook of Innovation* (s. 148 - 177). Oxford: Oxford University Press.
- Spilling, O. R. (2005). *Entreprenørskap i et evolusjonært perspektiv* (Arbeidsnotat nr. 19). Oslo: NIFU STEP.
- Spilling, O. R. (2007). Introduksjon. I O. R. Spilling (Red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk* (s. 13 - 23). Bergen: Fagbokforlaget.
- Spilling, O. R. (2010a). Innovasjonspolitikkenes rasjonale. I O. R. Spilling (Red.), *Innovasjonspolitikk. Problemstillinger og utfordringer* (s. 11-32). Bergen: Fagbokforlaget.
- Spilling, O. R. (Red.). (2010b). *Innovasjonspolitikk: problemstillinger og utfordringer*. Bergen: Fagbokforl.

- Spilling, O. R., & Aanstad, S. (2010a). *En utydelig innovasjonspolitik? Norsk innovasjonspolitik på 2000-tallet* (NIFU Step rapport nr. 1/2010). Oslo: NIFU STEP.
- Spilling, O. R., & Aanstad, S. (2010b). Norsk innovasjonspolitik på 2000-tallet. I O. R. Spilling (Red.), *Innovasjonspolitik. Problemstillinger og utfordringer* (s. 33-50). Bergen Fagbokforlaget.
- Spilling, O. R., & Rosenberg, O. A. (2007). Det norske innovasjonssystemet - institusjonell struktur og innovasjonsaktivitet. I O. R. Spilling (Red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitik* (s. 69-96). Bergen: Fagbokforlaget.
- St.meld. nr. 7 (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- St.meld. nr. 9 (2008-2009). *Perspektivmeldingen 2009*. Oslo: Finansdepartementet
- St.meld. nr. 12 (2006-2007). *Regionale fortrinn - regional framtid*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 20 (2004-2005). *Vilje til forskning*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr. 30 (2000-2001). *Langtidsprogrammet 2002 - 2005*. Oslo: Finansdepartementet
- St.meld. nr. 36 (2000-2001). *SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- St.meld. nr. 46 (2003-2004). *SIVA s fremtidige virksomhet*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2001-2002). *For budsjetterminen 2002*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2002-2003). *For budsjetterminen 2003*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- St.prp. nr. 51 (2002-2003). *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet
- Sundbo, J., & Gallouj, F. (2000). Innovation as a loosely coupled systems in services. I J. S. Metcalfe & I. Miles (Red.), *Innovation Systems in the Service Economy. Measurement and Case Study Analysis* (s. 43-68). London: Kluwer.
- Swedberg, R. (2000). The Social Science View of Entrepreneurship: Introduction and Practical Applications. I R. Swedberg (Red.), *Entrepreneurship* (s. 7-43). Oxford: Oxford University Press.
- Teigen, H. (2007). Innovativ forvaltning: Avgrensingar og omgrepsbruk. I R. Rønning & H. Teigen (Red.), *En innovativ forvaltning?* (s. 13-43). Bergen: Fagbokforlaget.
- Toivonen, M. (2010). Different types of innovation processes in services and their organizational implications. I F. Gallouj & F. Djellal (Red.), *The Handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective* (s. 221-249). Cheltenham: Edward Elgar.

- UNDP (2009). *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (Human Development Report: United Nations Development Programme. Hentet fra http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Summary.pdf
- UNDP (2010). *The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* (Human Development Report: United Nations Development Programme. Hentet fra http://hdr.undp.org/en/media/HDR10%20EN%20summary_without%20table.pdf
- . *Vedtekter for Innovasjon Norge* (2003/2005/2009) Hentet fra <http://www.innovasjon-norge.no>
- Veggeland, N. (2003). *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Veggeland, N. (2004). *The Competitive Society - How Democratic and Effective?* Kristiansand: HøyskoleForlaget.
- Veggeland, N. (2007). *Paths of public innovation in the global age: lessons from Scandinavia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten. Idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag.
- Weber, M., & Fivelsdal, E. (2000). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Wenneberg, S. B. (2002). *Socialkonstruktivisme - posisjoner, problemer og perspektiver*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Yin, R. K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber.
- Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726-743.

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor under Ph.D.-programmet Innovasjon i tjenesteyting - offentlig og privat sektor (INTOP):

Innovasjon Norge: Innovasjonspolitisk verktøy eller symbol?

Opprettelsen av Innovasjon Norge er temaet for denne avhandlingen, nærmere bestemt bakgrunnen for reorganiseringen og betydningen av innovasjonsbegrepet i den prosessen. Avhandlingen er basert på at Innovasjon Norge ble opprettet i en tid hvor innovasjonsbegrepet fikk mye oppmerksomhet og ble ansett som viktig for et lands verdiskaping og konkurransekraft i en stadig mer globalisert verden. I denne avhandlingen blir argumentasjonen for reorganiseringen av virkemiddelapparatet og lanseringen av den innovasjonspolitiske planen sett i forhold til dette populære innovasjonsbegrepet, samt følgene innovasjonsbegrepet fikk for organisasjonsutformingen av Innovasjon Norge.

Avhandlingens problemstillinger belyses empirisk ved bruk av dokumenter og kvalitative intervjuer med personer som enten var sentrale i reorganiseringsprosessen eller som er en del av det nåværende Innovasjon Norge. I analysen benyttes institusjonell teori, moteteori og translasjonsteori for å vise hva som skjer med innovasjonsbegrepet fra argumentasjon for reorganisering til implementering av planene, og hvordan begrepet defineres og operasjonaliseres i ulike kontekster. Først blir innovasjonsbegrepet benyttet som et argument for å slå sammen fire ulike organisasjoner med til dels ulike mål og virkemidler til en organisasjon med den overordnede målsettingen om å skape bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet med innovasjon gjennom internasjonalisering, innovasjon og profilering, jamfør lov om Innovasjon Norge. Deretter blir innovasjon trukket frem som ett av de viktigste verktøyene for å skape økonomisk vekst, illustrert ved den nevnte målsettingen. Spørsmålet blir dermed hvordan dette innovasjonsbegrepet blir definert og operasjonalisert fra planstadiet til implementert verktøy. Avhandlingen følger dermed begrepet og demonstrerer hvordan dette blir brukt til dels svært ulikt både av forskjellige aktører, men også i ulike sammenhenger og avdekker en inkonsistent operasjonalisering og bruk av dette uttalte verktøyet.



Stine Jeanette Nasir-Lien er født i 1983 og arbeider som rådgiver i Oppland fylkeskommune.



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

ISSN 1893-8337
ISBN 978-82-7184-363-2