

5

Innovasjonsinvasjon – og hvorfor det?

HANS PETTER IVERSEN OG ATLE ØDEGÅRD

SAMMENDRAG I dette essayet tar forfatterne opp fenomenet innovasjon. Hvordan og hvorfor det kan synes som om samfunnet og særlig offentlig sektor for tiden invaderes av krav om innovasjon. Innovasjon knyttes her særlig til følgende tre sammenhengende områder i offentlig sektor: fusjoner, organiseringsformer (lean) og privatisering (velferdsprofitørene). Essayet avsluttes med at forfatterne lanserer ni teser om innovasjon i offentlig sektor. Tesene lanseres for å fremme en videre diskusjon om fenomenet innovasjon i offentlig sektor.

ABSTRACT In this essay the authors take up the phenomenon of innovation. How and why it may appear that the community and especially the public sector currently is invaded by demands for innovation. Innovation is here being linked especially to the following three interconnected areas in the public sector: Mergers, organizational forms (lean) and privatization (the welfare profiteers). The essay concludes with the authors' launching of nine theses on innovation in the public sector. The nine theses are launched to promote a further discussion about the phenomenon of innovation in the public sector.

NØKKEWORD innovasjon | offentlig sektor | fusjon | lean | velferdsprofitørene

INNLEDNING

Det synes som om vi invaderes av meldinger om hvor tvingende nødvendig det er med innovasjon, nyskaping og omstilling i hele samfunnet. De velter fram i politikken, mediene, næringslivet, de videregående skolene, barnehagene, høgskolene/universitetene, forskningen, pleie- og omsorgstjenesten og mange andre steder. Det virker som om det ikke er grenser for hva innovasjon skal «løse». Innovasjon framstår nærmest som en plikt: Gå ut og innover! Og det nye (innova-

sjonen?) er kanskje at dette også skal gjelde velferdsstaten og offentlig sektor. Vi erfarer også stadig oftere at organisasjoner har egne enheter og ledere for innovasjon. Meldinger til Stortinget eller NOU-er har mange ganger egne kapitler/deler om innovasjon eller innovasjon som et sentralt tema. Et enkelt Google-søk på norsk på begrepet innovasjon gir 2,2 millioner treff, og veksten i bruken av begrepet er formidabel (WEB 1).

Hva er det som skjer? Og hva er dette uttrykk for? Hvilke underliggende drivkrefter kan finnes bak dette i samfunnet? Går samfunnsendringene og utviklingen virkelig for sakte? I så fall for hvem? Er det de offentlige tjenestene som er for dyre og/eller dårlige? Er det velferdsstatens kostnader som ikke kan håndteres? Er det næringslivet som er for lite konkurransedyktig? Er fortjenesten for lav? Eller alt dette på en gang?

Samtidig ser vi kanskje også noe paradoksalt. En gryende erkjennelse av noe som uttrykker det motsatte: Går ikke alle disse endringene for fort for mange? Trenger vi virkelig hele tiden store og gjennomgripende omstillinger i alle deler av samfunnet? Blir det ikke for mye endring? Trenger vi virkelig utskifting av telefoner, datamaskiner eller husholdningsredskaper annethvert år? Hvor mange lærer seg programmene før de er modne for søppeldynga? Og blir det ikke alt for mye søppel? Hvem trenger at kommunene, høyskolene eller helseforetakene omorganiseres og/eller fusjoneres? Hva skal man oppnå? Og hva er prisen i form av brutte relasjoner, tapt informasjon, bruk av tid og igangsetting av nye makt-kamper?

Trenger vi ikke også stabilitet, kontinuitet og sammenheng i de mellommenneskelige relasjonene? Kan det være at de kontinuerlige organisasjonsendringene er (minst) like ødeleggende som de er konstruktive? Vi erfarer brudd og fragmentering, i personlige relasjoner, i hjemmet og på arbeidsplassene. Vi ser det i organisasjoner/enheter som hegner om egne oppgaver, og der medarbeiderne sliter med å få til gode samarbeid med andre. Dette forsterkes ofte av pålagte omorganiseringer og fusjoner. I politisk arbeid (og valg) blir deltakelsen stadig lavere, og utskiftingen av menneskene går fortere. Mange synes å ha blitt mer opp-tatt av virkemidlene enn av de grunnleggende spørsmålene. Hvis svaret er mer innovasjon, endring, omorganisering og omstilling, hva var da spørsmålet?

I dette vitenskapelige essayet ønsker vi å utforske paradokset mellom endring, innovasjon og nyskaping på den ene siden og behovet for stabilitet og forutsigbarhet på den andre. Vårt utgangspunkt er å beskrive noen paradokser, altså samtidig forekommende motsetninger, slik vi opplever og erfarer dem.

Vanligvis er et vitenskapelig essay en type tekst der premissene kan være forankret i empiri/forskning, men at en håndterer disse på en friere om mer subjektiv/

personlig måte enn i en tradisjonell artikkel. Vi tar først og fremst utgangspunkt i en del trender vi ser i utviklingen av velferdssamfunnet, og trekker i den sammenhengen inn tre eksempler som vi også belyser med empiri. De tre samfunnsområdene vi har valgt, betrakter vi som innbyrdes sammenhengende: For det første dette med fusjoner som er svært aktuelt for tiden (kommunene, høyskolene, politidistriktene m.m.). Dernest dette med omorganisering i offentlig sektor, med spesielt fokus på «lean» organisering. Og til slutt tar vi opp fenomenet med «velferdsprofitørene», altså hvordan privat næringsliv nå entrer velferdsstaten. Et vitenskapelig essay (WEB 2) gir også rom for subjektive betraktninger, noe vi mener kan bringe inn nye momenter i et saksområde der det er behov for utforskning av nye sammenhenger og framveksten av ny mening og forståelse. Mot slutten av essayet presenterer vi ni teser om hvordan vi kan håndtere den paradoksale situasjonen vi befinner oss i: altså ivaretaking av balansen mellom endring og stabilitet, når innovasjonsbegrepet for alvor inntar offentlig sektor. Disse vil kunne skape diskusjoner og gi mulighet for refleksjon over hvordan vi skal forstå innovasjon som begrep og fenomen i offentlig sektor.

LITT MER OM INNOVASJON

Hva er det med dette innovasjonsbegrepet, som i økende grad inntar våre diskusjoner, styringsdokumenter, retningslinjer, utlysninger av forskningsmidler og mer til? Christine Koht skriver i *A-magasinet* (#11, 13. mars, 2015) at «Innovasjon skal være drivkraften så å si fra vugge til grav, enten du selger stiftemaskiner eller jobber i barnehage» (s. 66). Koht hevder videre at vi er invitert med på den store «innovasjonsdugnaden». Og kanskje er det noe slikt som skjer, at innovasjonsbegrepet er i ferd med å romme alle våre gjøremål, og at dette er noe vi alle må eller skal være med på, enten du jobber innenfor privat eller offentlig sektor eller et helt annet sted.

Et av våre sentrale poeng med å stille så mange spørsmål innledningsvis i dette essayet er at innovasjon kan bety svært mye forskjellig. I boka *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (Willumsen og Ødegård, 2015) er det forfattere som problematiserer nettopp det. En av dem er Ekeland (2015) som framhever at:

Ikke alt som gir seg ut for å være innovativt i dag, trenger å bli det i morgen, og det som er nyskapende sett fra ett perspektiv, kan oppleves annerledes fra et annet. Det innovative potensialet i Opptrappingsplanen for psykisk helse kan for eksempel risikere å bli oppspist av innovative styringsordninger (s. 101).

Dette betyr at innovasjon er et fenomen som på ingen måte er definert en gang for alle. Derfor ser vi det også som viktig å være med å forsøke å diskutere hva

innovasjon er, eller hvordan vi kan forstå dette fenomenet. For hvis innovasjon blir ansett som noe viktig og samtidig definert på en spesiell måte, som kan være for snevert til å ha gyldighet på tvers av kontekster, kan vi stå overfor en urovek-kende utvikling.

INNOVASJON SOM FUSJON

På 1980-tallet opplevde vi en «fusjonsbølge», spesielt innenfor næringslivet, og nå synes vi å oppleve noe av det samme i offentlig sektor. Den grunnleggende ideen bak enhver fusjon har vært motivert ut fra organisasjonens behov for tilpasning, overlevelse og forventede synergieffekter (Ødegård, 1991). Dette er argumenter som vi også kjenner igjen fra innovasjonslitteraturen. Gjelsvik (2007) framhever at alle bedrifter eksisterer i en kontekst av bl. a økt konkurranse, globalisering og økende bevissthet blant kundene, noe som øker behovet for innovasjon. Nå kan det se ut som om en ny fusjonsbølge for alvor skyller inn over offentlig sektor, denne gangen delvis pakket inn som innovasjon. Fusjoner kan f.eks. forstås som radikale innovasjoner, dvs. større og gjennomgripende endringer.

I det siste pågår det fusjonsprosesser på mange sentrale samfunnsområder. Et eksempel er høgskole- og universitetssektoren, der regjeringen presser på for å skape større enheter (Kunnskapsdepartementet, 2014). Den offisielle bakgrunnen for dette er ideen om at store enheter skal gi flere og bedre resultater gjennom å bli mer «robuste». Den samme ideen som på 1980-tallet da «synergieffekten $2 + 2 = 5$ » ble brukt som det virkelig store argumentet. Men så er det likevel slik at «virkelighet» ikke alltid er som i teorien. Egentlig er «fusjon» en metafor hentet fra naturvitenskapen, dvs. atom $a + \text{atom } b = \text{ATOM } AB + \text{energi}$. Og kanskje er det noen ganger så grunnleggende enkelt at mange overfører denne «ideen» til organisasjonenes virkelighet uten å undersøke om a) det er en god idé, eller om b) forskningen viser at det faktisk er det? Eller kan «vektigere» interesser ligge bak?

En nedslående «nyhet» er at flere forskere har funnet at så mye som tre av fire fusjoner ikke når sine finansielle og strategiske mål (Marks og Mirvis, 2001, WEB 4). Forskere har forklart disse resultatene av fusjoner ut fra både «harde» og «myke» faktorer (Bellou, 2007). En av de viktigste forklaringsfaktorene har vært at fusjoner ofte skaper mye turbulens og vanskeligheter for ansatte, noe som kanskje ikke blir sett eller tatt tilstrekkelig på alvor hos «fusjonsplanleggerne» (Bellou, 2007).

En grunnleggende menneskelig mekanisme som oppstår ved omfattende endringer, er utrygghet. Den amerikanske personlighetspsykologen George Kelly (1955) la i sin teori om «personal constructs» vekt på at vi alle er i kontinuerlig

utvikling som mennesker, gjennom vår interaksjon med våre medmennesker. Dette betyr at i en viss forstand er vi også, mer eller mindre, alltid i en innovasjonsprosess. Fra fødselen av til vi blir gamle forandrer vi oss som en tilpasning til og respons overfor omgivelsene, men også gjennom egne tanker, følelser og handlinger. Dette betyr ikke at vi ikke i perioder befinner oss i en mer stabil tilstand, men at endrings- og innovasjonsprosesser ligger i menneskets natur (og kultur). Og at vi slik hele tiden endrer oss gjennom relasjoner til oss selv (tanker, indre samtaler, følelser) og andre mennesker.

En side ved enhver forandringsprosess vil være å oppleve utrygghet, fordi vi enda mindre enn før klarer å forutsi våre omgivelser og framtiden. I lys av Kelly (1955) kan vi si at vår forståelse av «verden» ikke er helt funksjonell, noe som igjen kan skape utrygghet. Ødegård (1991) la vekt på dette som en grunnleggende forklaring på hvorfor psykososiale prosesser kan være krevende når det skjer fusjoner (som kan forstås som en radikal innovasjon). Utryggheten synes å vise seg på ulike måter gjennom en fusjonsprosess, noe som også har støtte i litteraturen: Det oppstår økt jobbusikkerhet hos de ansatte, behovet for informasjon øker, stressnivået hos mange ansatte øker, sykefraværet øker og en del ansatte velger å slutte (Langley og Denise, 2006). Det skal også legges til at noen ansatte ser omorganiseringen som en mulighet for vekst, personlig og karrieremessig (Ødegård, 1991).

I beste fall er det slik at vellykkede fusjoner, eller andre store organisasjonsendringer, skjer i et komplisert samspill mellom en rekke faktorer (Larsson og Finkelstein, 1999). Det sier seg nesten selv at å styre slike prosesser mot vellykkethet er en relativt «omnipotent» (allmektig) idé. Fordi det er overveiende sannsynlig at ikke alle prosesser og samspillet mellom ulike faktorer (særlig mennesker) lar seg forutsi. Det vil skje endringer underveis, mens den store endringen (fusjonen) skjer, noe som igjen vil kunne påvirke utfallet av sammenslåingen. Og hvem bestemmer egentlig når sammenslåingen begynner og når den slutter? Det er sannsynligvis også slik at det er vanskelig å måle hvordan den menneskelige faktoren spiller inn på hvor godt en fusjonsprosess utvikler seg, herunder hva som skjer i og mellom menneskene i løpet av prosessen.

Kanskje ville det vært en idé å tenke at organisasjonsendringer egentlig er «sosiale eksperimenter», der det ikke er mulig å forutsi utfallet. Vi må se hvordan det går, og deretter evaluere om de forventende resultatene kom på bordet eller ikke. Det skulle i seg sjøl mane til en viss forsiktighet med tanke på å sette i gang slike prosesser. Vårt poeng her er at fusjonene (her forstått som innovasjon), gjennom en rekke problematiske sider (uro, konflikt, stress, jobbskift) også kan bryte ned organisasjonen – og slik sett fungere direkte antiinnovativt. For hvem er i stand til å forutsi om de mange sammenslåingene vil bli vellykket?

Det kan jo også tenkes at mange av de fusjonene/sammenslåingene vi nå ser i offentlig sektor (kommunene, politiet, høyskoler og universiteter), har mest med makt og styring å gjøre. Altså at de færre og større kommunene, helseforetakene, universitetene og politidistriktene lettere lar seg styre av politiske myndigheter, departementer og direktorater. Er det dette som er det egentlig motivet?

«LEAN» ORGANISERING – OG INNOVASJON

«Lean» kan sies å være en slags organisasjonsinnovasjon, en «ny» tenkning eller prosessfilosofi som har slått gjennom både internasjonalt og i Norge de siste årene. Det startet med «lean production» for produksjonsbedrifter med utgangspunkt i Toyotas bilproduksjon for et par tiår siden. I forskningslitteraturen ble begrepet første gang brukt i 1988 (Krafcik, 1988). I dag finner vi varianter av og elementer fra «lean» innen nesten alle bransjer, også innen offentlige velferdstjenester som helse og undervisning. Mange norske kommuner bekjenner seg mer samlet til «lean»-filosofien, andre steder ser vi mer avgrensede «lean»-initiativer som «kamp mot tidstyver», etc. Hovedpoenget med «lean» er å eliminere sløsing i «produksjonen», og på den måten redusere produksjonstid, ressursbruk og kostnader (og dermed øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten).

Slik sett framstår «lean» som en slags innovasjon fra bilindustrien som nå forsøksvis implementeres for fullt, ikke bare i privat produksjon og tjenesteyting. Men i like stor grad introduseres konseptet i norske kommuner, høyskoler/universiteter og helseforetak. Det tas da nærmest for gitt at den samme type tenkning, prinsipper og løsninger (lean) passer like godt overalt (eventuelt med visse tilpasninger og omskrivninger). Selv om «lean»-tenkningen forsøksvis gis en egen norsk innpakning tilpasset norske verdier, er kjernen i tenkningen at kostnader skal kuttes, organisasjonen skal slankes, og at dette gjøres slik at man kan fjerne mest mulig av det som kalles sløsing.

Grunnprinsippene i «lean» er følgende (Womack og Jones, 1996):

1. Spesifiser verdi fra kundens perspektiv.
2. Identifiser verdistrømmen.
3. Skap flyt gjennom prosessene.
4. Lag bare det som kunden etterspør («sug»).
5. Søk perfektjon ved kontinuerlig å eliminere sløsing (eller støy).

Og det er 7 (+ 1) former for eller typer av sløsing (støy), i offentlig sektor gjerne definert slik (Tharaldsen, 2011, Molde kommune, 2015):

- ▶ overproduksjon (for grundige undersøkelser, for mange rapporter som ingen etterspør, for grundig saksbehandling, dobbeltarbeid)
- ▶ venting (unødig tid brukt på å vente på informasjon, utstyr, godkjenninger etc.)
- ▶ bevegelse (lite hensiktsmessig fysisk plassering av mennesker og utstyr)
- ▶ transport (store avstander, unødvendige ledd i prosessen etc.)
- ▶ lager (flaskehals, maskiner, råvarer, utstyr som ikke blir brukt)
- ▶ mennesker (manglende ressursstyring, uutnyttet kreativitet etc.)
- ▶ overarbeid (krav til kvalitet er dårlig definert og/eller kommunisert)
- ▶ defekter (tid brukt på omarbeiding og adm. av feil, klager etc.)

«Vi må redusere alle unødvendige prosesser og oppgaver, eller ‘støy’ (waste)», sier «lean»-guruen Ron Mascitelli (WEB 3). På hans ti på topp-liste over årsaker til støy, står kommunikasjon høyt. Mascitellis gode råd til hvordan vi kan fjerne slik støy, er å sette av to–tre timer hver dag til konsentrert arbeid uten forstyrrelser: «Slå av e-postfunksjonen, sett over telefonen til sentralbordet og mobilen på lydløs, og gjør deg utilgjengelig for kommentarer. Da kan du jobbe effektivt med fokus på den problemstillingen du skal løse.» Dette kan sikkert være et godt råd i noen situasjoner. Vi vil likevel stille et stort spørsmålstegn ved denne holdningen til kommunikasjon. For det første at kommunikasjon forstås som informasjon, og i tilknytning til dette: at det er for mye kommunikasjon. Kunne det være at problemet like mye er for lite og for dårlig (f.eks. enveis) kommunikasjon?

Kjernen i dette handler vel i stor grad om å hindre sløsing gjennom å bruke mennesker (og utstyr) mer effektivt, spesielt ved å spare tid i produksjonen av tjenester. «Lean»-filosofien opptrer gjerne sammen med en ideologi om innovasjon og nyskaping også. Poenget fra vår side her er ikke i seg selv å kritisere «lean»-filosofien. Den kan trolig være god og effektiv når det gjelder produksjon av enkle, oversiktlige varer eller tjenester i en oversiktlig situasjon. Vi vil likevel peke på at denne tenkningen, der produksjon, tjenester og beslutninger f.eks. i norske kommuner eller høgskoler strømlinjeformes av lederne, kan være direkte ineffektiv. Og i denne sammenhengen kanskje verre: Den kan være svært lite hensiktsmessig for kreativitet og nyskaping. Den kan rett og slett være antiinnovativ.

Det ineffektiviserende elementet i dette ligger i at man tror at (enhets)lederne kan vite og treffe de riktige beslutninger om framtidige organisatoriske endringer som hindrer sløsing, og deretter skaper flyt og effektiv tjenesteproduksjon. For til tross for medvirkningen er det lederne som skal treffe beslutningene som mange ganger vil være kontroversielle. Altså en tradisjonell rasjonalistisk top–down-modell (Johannessen og Solem, 2007). For det første forutsetter man her at de

andre deltakerne (brukere, fagansatte) er eller blir enige med lederne om de målene og endringene som skal redusere sløsing, ressurstap og tidstyver. Dermed forutsettes det at fagansatte (sykepleiere, barnehagelærere, ingeniører etc.) hvis man ikke blir enige, likevel vil følge opp ledernes beslutninger og handle i tråd med dette for å realisere ledernes mål. Og noen vil nok gjøre det. Men noen vil også forfølge sine egne mål eller gruppens mål og bidra til at misnøye sprer seg og organisasjonen spriker i ulike retninger. Dette særlig fordi det oftest vil være nettopp fagansatte som oftest står nærmest problemet som har de beste forutsetningene for å finne de gode løsningene.

Og når det gjelder innovasjon og nyskaping: «Lean»-tenkningen vil lett fremme en harmonisk, slank og strømlinjeformet tjenesteproduerende organisasjon. Det er i hvert fall målet. Den skal på ingen måte medføre unødvendig informasjon, kommunikasjon, tidsbruk eller transport. Det skal ideelt sett ikke være «støy» eller sløsing. Vi tror at dette kan være effektivt på flere måter, spesielt når det gjelder enkle, oversiktlige problemstillinger der teknologi og løsninger også er enkle, oversiktlige og enhetlige. Det kan til og med tenkes at noen vil greie å tenke forbedring, altså ha en kreativ innstilling og praksis innen et slikt konsept.

Men andre måter å tenke og handle på vil faktisk peke på helt andre og til dels motsatte løsninger for innovasjon; dette gjelder ikke minst hvis man ser på tjenestetvetynde organisasjoner som kreative samarbeid mellom mennesker, slik man gjør ut fra en interaksjonistisk eller sosial relasjonell tilnærming (Aasen og Amundsen, 2011). Da vil hele tenkningen og de organisatoriske konsekvensene peke i helt motsatt retning: Da er det heller slik at man trenger et mangfold av synspunkter, man trenger ulikhet, man trenger overflod av kunnskaper og kommunikasjon og man trenger prosesser som slett ikke er strømlinjeformet, men derimot uorganiserte, frie og «rotete». Man trenger da oppmerksomhet omkring selvorganiserende prosesser, kvaliteten i samtalene og friheten til å skape nye mønstre. Ut av denne «friheten» kan nyskapingen og de kreative løsningene komme (Irgens, 2011), og se Andersen og Rasmussen (2005) om kunnskapsledelse.

Grunnen til dette er bl.a. at med ulikhet, forskjeller, mangfold og spenninger introduseres lettere nye/flere synspunkter, perspektiver, ideer og meninger i relasjonene, der en i følelser, tankegang, samtale og samhandling må eller kan se og forholde seg til det andre og nye. Og med frihet i kommunikasjonen kan utvikling, endring og nyskaping komme ut av denne forskjelligheten. Dette kan dreie seg om forskjeller i menneske- og samfunnssyn, syn på pasienter, studenter, brukere og borgere, på undervisning, læring, behandling og faglig tenkning, årsaksforhold, problemer og mulige løsninger. Dette skiller seg markant fra synspunkter om at læring og utvikling primært krever et klima preget av enhet, helhet og harmoni,

slik vi ofte finner det i systemteoretisk eller analytisk baserte oppfatninger som f.eks. «lean» (Johannessen, 2010, Stacey, 2008).

Fonseca (2002) definerer innovasjon som «ny mening, som er det framvoksende produktet av pågående samtaler kjennetegnet av et rikt mangfold, som er opplevd som misforståelse». Han hevder også at innovasjonsprosessen transformerer kollektive og individuelle identiteter. Videre sier han at slik ny mening vil kunne legemliggjøres av en ny ting (fysisk eller ikke-fysisk) som «som tilsynelatende er løsrevet fra den rotete skapelsesprosessen» (Fonseca, 2002, Aasen og Amundsen, 2011). I FONSECAS forståelse er altså mangfold, overflod og misforståelser i kommunikasjon/samtaler nødvendig for innovasjon. Aasen og Amundsen (2011) utlegger dette slik at det er synonymt med mangel på felles mening. Dette er på mange måter det motsatte av strømlinjeforming og «lean». Og det er et perspektiv som setter fokuset på potensialet i den dagligdagse, frie, uryddige samtalen i virksomhetene, ikke minst når det gjelder innovasjon. Slik sett er det et nedenfraperspektiv, og i alle fall et relasjonelt perspektiv.

INNOVASJONSINVASJON – OG VELFERDSPROFITØRENE

Vi kan nok si at anvendt på offentlig sektor er hele innovasjonsbegrepet en innovasjon. Slik sett er det nytt innen velferdstjenestene, selv om det på ingen måte er nytt at det skjer nyskaping der. Tvert imot har det heller vært en regel at nye tiltak, tjenester og tilbud kontinuerlig blir utviklet i offentlig sektor i norske kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Innovasjonsbegrepet kan sies å være i drift fra privat til offentlig sektor (Berge, 2015). Begrepets relevans i offentlig sektor kan også knyttes til i hvilken grad det innføres marked eller markedsliknende prinsipper og mekanismer i sektoren.

I denne sammenhengen er hele diskusjonen om NPM (New Public Management) og offentlige reformer interessant: Har NPM (og senere post-NPM) som styringskonsept fra slutten av 1980-tallet nå omsider redet grunnen for at reelle markedsmekanismer virkelig introduseres for fullt i offentlig sektor? Og hvordan er innovasjon i offentlig sektor koplet til å drive dette prosjektet videre? Vi skal trekke fram to poenger i denne sammenhengen. For det første hvordan man nå gjennom blant annet introduksjon av innovasjonsbegrepet og annen «nytale» systematisk bryter ned det tidligere skillet mellom privat og offentlig sektor. Og for det andre hvordan myndighetene nå i kjølvannet av dette åpner opp store deler av velferdsstaten/velferdssektoren for privatisert, markedsbasert tjenesteyting, jf. debatten om velferdsprofitørene. Her er det også et poeng at slike reformer nettopp iverksettes av myndighetene, altså ovenfra.

Spørsmålet om hvorvidt og hvordan skillene mellom privat og offentlig sektor er vesentlige når det gjelder spørsmål om styring, organisering og ledelse osv. i offentlig sektor, har vært tatt opp av mange, for eksempel Helge Ramsdal (Ramsdal og Skorstad, 2004), Lian (2003) og Christensen mfl. (2009). Berge (2015) viser hvordan dette i liten grad har vært tematisert i tilknytning til introduksjonen av innovasjonsbegrepet og innovasjonspolitikken i offentlig sektor. Dette kan i neste omgang lett betinge et ensidig positivt perspektiv på innovasjon – altså innovasjon forstått som framgang eller forbedring (også i offentlig sektor). I den grad et slikt perspektiv får fotfeste, vil det bidra til å åpne for bestemte forståelser av innovasjon.

Innovasjon er ofte forstått som nyvinning, som forbedring og merverdi (Berge, 2015, s. 127). I næringslivet settes dette (innovasjon) ut i livet som markedsbasert, kapitalistisk produksjon av varer og tjenester. Begreper som kommersialisering, inntjening, konkurranseevne, profitt og akkumulasjon blir sentrale for innovasjon. I den grad slike begreper og tenkemåter også knyttes sammen med hele innovasjonsbegrepet og innovasjonstenkningen, blir dette også relevant for innovasjon i offentlig sektor. Vi skal innovere (forbedre, fornye) f.eks. skole, helse og andre velferdstjenester nettopp fordi det er nødvendig for at offentlige tjenester selv skal være lønnsomme eller sørge for privat lønnsomhet, de skal bidra til merverdiskapingen. Dette er noe helt annet enn å tilfredsstille nødvendige behov for kunnskap eller helsetjenester. Vi ser denne vendingen i begrepsbruken tydelig komme til syne i den politiske debatten knyttet til stagnasjon og krise i økonomien i 2015, der innovasjonspolitik (privat og offentlig) i stor grad blir brukt i argumentasjonen fra styresmaktenes side. Innovasjon framstår som selve løsningen på krise og stagnasjon.

I denne sammenhengen er positiv begrepsbruk et vesentlig poeng. En ting er at innovasjon selv som begrep gis en entydig positiv valør. Men dette kan også ses i sammenheng med at politiske begreper og fenomener ellers i stor grad redefineres på samme måte. Språk er makt. Og vi kan lett kjenne bismaken når f.eks. offentlige reformer gis navn som nærpolitireformen, kvalitetsreformen eller samhandlingsreformen (selv om de faktisk kan peke i ulike retninger), eller når departementer og direktorater omdøpes til «enheter» med navn som inneholder merkelapper som fornying, modernisering, samhandling eller inkludering. Da mer enn aner vi at det her kan være like mye markedsføring og nytale som reelt innhold det er snakk om.

I sin nye bok *Velferdsprofitørene* (Herning, 2015) tar Linn Herning opp hvordan private næringsinteresser, gjerne organisert som oppkjøpsfond, tjener seg rike på investeringer i grunnleggende velferdstjenester, altså innen skole-, helse-, omsorgs- eller barnehagesektoren. Dette skjer ikke nødvendigvis gjennom å ta ut

utbytte, men like gjerne gjennom husleie, utlån eller å øke egenkapitalen. Det er klart at velferdsstaten med enorme og faste bevilgninger over statsbudsjettet er en gullkrukke for moderne eiere som søker etter nye og økende inntekter i nye markeder. I disse prosessene er det sentralt å unngå negativt ladete begreper som privatisering, private skoler, fortjeneste etc. Slike ord unngås og redefineres gjennom en egen «nytalelogikk» til mer positivt klingende språk som mangfold, friskoler, valgfrihet, pasientenes helsevesen etc., ofte ved hjelp bestemte tenketanker eller kommunikasjonsbyråer. I slike prosesser redefineres velferdsstaten til velferdsbransjen, og ressursene legges åpne for private interesser.

Et eksempel: Hva skjer med barnevernet? I Klassekampen 2. juni (2015) kan vi lese at staten i 2014 faktisk kjøpte barnevernstjenester for 2 milliarder kroner, altså 2000 millioner kroner! Det er et stort tall, og de store spørsmålene er knyttet til hvordan disse pengene blir anvendt og hvilken vei de tar. Skårderud (2015) som har forfattet artikkelen, trekker opp et bilde av situasjonen innenfor denne «private delen» av barnevernet som er todelt. På den ene siden finnes små «idealistiske» barnevernsinstitusjoner som i stadig større grad sliter i «markedet». På den annen side finnes store kommersielle aktører som i økende grad kjøper opp de mindre aktørene. Tallene viser at «Mens barnevernsgigantene siden 2010 har hatt en årlig økning i omsetning på rundt tolv prosent, blør de små, som har tapt fire prosent i omsetning hvert eneste år siden 2010» (Skårderud, 2015, s. 8). Også innen f.eks. utdanning, flyktningtjenestene, rus- og helsetjenestene ser vi hvordan velferdsprofitørene går inn på en annen måte og i et helt annet omfang enn før.

Kanskje kan vi ikke trekke all verden ut av dette eksempelet, men det gir mat til noen refleksjoner over hvordan innovasjon (les her: privatisering av barnevernet) griper inn i velferdstjenestene på nye måter. For det er vel slik at velferdssektoren som «omsetter» for enorme summer hvert år, også er interessant i en kommersiell betydning? Noen tjener åpenbart store penger på velferdstjenester. Grunnleggende sett er det jo et spørsmål om det er slik vi ønsker å ha det? En ting er at det skjer endringer. Men: Er eksempelet et signal om at vi på sikt svekker eller utraderer velferdsstaten som et solidarisk alternativ, der alle har rett til de samme helse- og sosialtjenestene? Går vi i retning av et velferdssamfunn der forskjellene og klasseskillene blir større og større, og at nye begreper og praksiser som «innovasjon» kan bidra til en slik utvikling? Dette kan være noen grunner til nettopp å stoppe opp ved «de nye begrepene» og analysere hva de kan bære med seg mht. meningsinnhold og nye praksiser.

Altså kan eksempelet med barnevernet ovenfor fortelle oss at det kan være ulike intensjoner med de endringene som foreslås og iverksettes innen dette feltet, som er et stort og viktig område innen offentlig sektor. Mens noen stritter imot en

privatisering av velferden, ser andre det som den mest naturlige og åpenbare utviklingen. Dette gjør at innovasjon her kan peke på ulike utviklingstrekk, f.eks. basert på ulike politiske agendaer, som igjen hviler på ulike verdigrunnlag. I lys av Ekeland (2015) kan vi fort oppleve at ulike logikker «knirker når de møter hverandre» (s. 114). Vi vil driste oss til å hevde det nok kan komme til å bli mer enn «knirking» når kampen om velferdsstaten trappes opp.

Når vi i dag ser at begrepet innovasjon spres i offentlig sektor, kan og bør det også settes inn i en samfunnsmessig og politisk kontekst. Innovasjon har med politikk, interesser og fordeling av goder og byrder å gjøre. Invasjonen av innovasjon i offentlig sektor er også knyttet til bestemte sosioøkonomiske utviklingstrekk i samfunnet. Det har å gjøre med en i utgangspunktet ekspanderende offentlig sektor og ekspanderende offentlige tjenester. Det kan være at innovasjon som politisk begrep og offentlig politikk bør ses i sammenheng med at denne sektoren og disse tjenestene i dag omstilles, ombygges, omorganiseres og åpnes opp. Denne omstillingen medfører altså at tidligere skillelinjer mellom privat og offentlig sektor viskes ut. Dette skjer blant annet gjennom spredning av felles oppskrifter og retningslinjer for styring, organisering og ledelse (f.eks. «lean»). Man ønsker å slanke og strømlinjeforme offentlig sektor. Og man ønsker kanskje færre, større og lettere styrbare enheter? Dette skjer også gjennom en bevisst omskriving og redefinering av bestemte økonomiske, organisatoriske og politiske handlinger og prosesser. Vi ser da etablering og anvendelse av nye begreper og nytt språk som ofte bærer preg av «nytale». Disse prosessene er med på å legge et grunnlag for at velferdsstaten og velferdskommunene åpnes for private økonomiske interesser.

På denne bakgrunn velger vi å presentere ni teser om innovasjon i offentlig sektor. I denne sammenhengen forstår vi *tese* synonymt med påstand. Ved å spissformulere på denne måten ser vi for oss at det vil kunne fremme mange ulike diskusjoner om innovasjon i offentlig sektor. For det er nødvendig å reflektere og drøfte ulike sider ved innovasjon, spesielt med tanke på den flertydigheten som ligger i begrepet. En overordnet problemstilling er hvilke muligheter og begrensninger et nytt begrep som innovasjon gir innen offentlig sektor.

1. Innovasjon som begrep spres raskt. Det er nødvendig å undersøke hvorfor dette skjer.
2. Innovasjon i offentlig sektor er en innovasjon. Det er nødvendig å finne ut hva innovasjon i offentlig sektor er.
3. Da er det også nødvendig å undersøke hvorfor og hvordan innovasjon i offentlig sektor ble innoveret.

4. Innovasjon i offentlig sektor har relasjonelle kostnader. Det er påtrengende nødvendig å finne ut hvilke.
5. Fusjoner kan ses som paradoksale radikale innovasjoner. Både gevinster og kostnader bør utforskes.
6. «Lean» kan også ses som et paradoksalt organisasjonskonsept. I dag er det nødvendig å se motsetningene og spesielt å peke på begrensningene – og alternativene.
7. Det er stadig nødvendig å se og undersøke forskjellene og motsetningene mellom privat og offentlig sektor – også med tanke på innovasjon.
8. Innovasjon er ikke bare forbedring og fornying. Begrepets baksider må også utforskes.
9. Det er nødvendig å være på vakt mot konsekvensene av velferdsprofitørene.

Til slutt synes vi det kan passe med et sitat fra sangen «Det året det var så bratt» av Øystein Sunde: *Det er lenger til London enn med fly!*

LITTERATUR

- Andersen, O. S. og Rasmussen, S. B. (2005). *Sådan leder du medarbeidere, der er klogere end dig selv. Mulighetsledelse i udviklingsorganisationer*, København: Børsens Forlag.
- Berge, D. M. (2013). *Innovasjon og politikk: Om innovasjon i offentlig sektor*, Working Paper. Molde: Høgskolen i Molde.
- Berge, D. (2015). «Innovasjon – et begrep i drift», s. 117–133. I E. Willumsen, A. Ødegård (red.): *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bellou, V. (2007). «Psychological contract assessment after a major organizational change. The case of mergers and acquisitions» *Employee Relations*, 29 (1), 68–88.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ekeland, T. J. (2015). «Innovasjon og styring – logikker som knirker», s. 101–116. I E. Willumsen, og A. Ødegård (red.): *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fagerberg, J. og Verspagen, B. (2009). «Innovation Studies – The Emerging Structure of a New Scientific Field». *Research Policy*, 38 (2), 218–233.
- Fonseca, J. (2002). *Complexity and innovation in organizations*, London: Routledge.
- Gjelsvik, M. (2007). *Innovasjonsledelse. Ledelse av innovasjon og internt entreprenørskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Herning, L. (2015). *Velferdsprofitørene. Om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Irgens, E. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Johannessen, S. (2010). *Myter og erfaringer om ledelse*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, Stig O. og Olav Solem (2007). *Logistikkorganisasjoner: strategi og utvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kelly, G. A. (1955). *The Psychology of Personal Constructs*, vol. I & II. New York: Norton.
- Koht, C. (2015). «Innovasjon Norge». A-magasinet, 13. mars, s. 66.
- Krafcik, John F. (1988). Triumph of the Lean Production System. *SLOAN management Review* 30(1): 40–52.
- Kunnskapsdepartementet (2014). «Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren». Meld. St. 18 (2014–2015).
- Langley, A. og Denis, J. L. (2006). «Neglected dimensions of organizational change: Towards a situated view», s. 36–159. I R. Lines, I. Stensaker, A. Langley (red.): *New perspectives on organizational change and learning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsson, R. og Finkelstein, S. (1999). «Integrating Strategic, Organizational, and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization». *Organization Science*, 10 (1), s. 1–26.
- Lian, O. S. (2003). *Når helse blir en vare: medikalisering og markedsorientering i helsetjenesten*, Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Marks, M. L. og Mirvis, P. H. (2001). «Making mergers acquisitions work: Strategic and psychological preparation». *Academy of Management Executive*, 15 (2), s. 80–92.
- Ramsdal, H. og Skorstad, E. J. (2004). *Privatisering fra innsiden*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Skårderud, J. (2015). «Kan bryte med NHO». *Klassekampen* 2. juni 2015.
- Stacey, R. D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser frem. Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Willumsen, E. og Ødegård, A. (red.): (2015). *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Womack, J. P. og Jones, D. T. (1996). *Lean Thinking*. New York: Simon & Schuster.
- Ødegård, A. (1991). *Fusjoner – en retrospektiv studie av mellomlederens opplevelser i en fusjonsprosess. Hovedoppgave*, Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Aasen, T. M. B. og Amundsen, O. (2011). *Innovasjon som kollektiv prestasjon*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

NETTADRESSER

- Molde kommune (2015). Molde kommunes nettsider (lastet ned 5.10.2015).
- Tharaldsen (2011): «Lean i offentlig sektor. Kan kommunene lære av Toyota». Powerpoint KS (lastet ned 5.10.2015).
- WEB 1: <https://books.google.com/ngrams>.
- WEB 2: https://www.st-andrews.ac.uk/media/school-of-psychology/teachingdocs/currentstudents/A_Guide_To_Writing_Scientific_Essays.pdf.
- WEB 3: NCE Systems Engineering, seminar 2.-3.2- 2011 (lastet ned 19.5.2015).
- WEB 4: <http://www.ftpress.com/articles/article.aspx?p=2164982>.