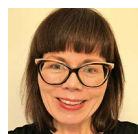


# Innovasjon i offentlig sektor: om magiske begrep og funksjonelle teknikker

Utplasseringen av ladestasjoner for elbiler i Oslo er et godt eksempel på hvor sammensatte innovasjonsprosesser i offentlig sektor kan være. Rannveig Røste mener mange har en for enkel forståelse av hvordan slike innovasjonsprosesser foregår.



RANNVEIG RØSTE,  
seniorforsker NIFU  
rannveig.roste@nifu.no

2018 har så langt bydd på en rekke strategier om innovasjon i offentlig sektor. I januar lanserte Forskningsrådet et taktskifte for forsknings- og innovasjonsinnsatsen i offentlig sektor, i februar kom KS med et innovasjonsbarometer for å måle innovasjonstrykket i Kommune-Norge, og i mars arrangerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppstartkonferanse for stortingsmeldingen om et innovasjonsløft i offentlig sektor.

## Hva løftes med innovasjonsløft?

Som forsker med en særlig interesse for innovasjon i offentlig sektor kan året så langt fremstå som en storslått parade. Samtidig er jeg usikker på hva som egentlig løftes frem i disse strategiene. Min uro er utløst av kunnskap om forskningslitteratur på feltet. I flere litteraturgjennomganger påpekes det nemlig at fenomenet innovasjon i offentlig sektor er konseptuelt sett uavklart.

Christopher Pollitt har blant annet påpekt at innovasjon i offentlig sektor har blitt et magisk begrep: Ingen har en avklart forståelse av hva det er, men «alle» forbinde det med noe bra. Denne artikkelen forsøker å bidra til en avmystifisering av innovasjon i offentlig sektor, som et bidrag inn i den politiske og forskningspolitiske debatten.

## Begreper om innovasjon i offentlig sektor

I motsetning til hva vi kan bli forledet til å tro i forbindelse med disse nylige strategiene, så er ikke innovasjon i offentlig sektor et nytt fenomen.

Innovasjon i offentlig sektor har vært adressert i klassiske studier, som for eksempel av Elinor Ostrom og James March, samt under andre overskrifter, som for eksempel i implementeringsteoriene av Richard F. Elmore, Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky. Likevel er det en ideologisk tilnærming som særlig har tiltrukket seg oppmerksomheten, nemlig den dominerende dikotomien mellom offentlig og privat sektor og den relaterte forestillingen om manglende markedsmekanismer i offentlig sektor.

I kjølvannet av denne dikotomien har det vokst frem en rekke perspektiver. Disse perspektivene har introdusert relaterte – men også rivaliserende begreper – som for eksempel ovenfra-og-ned-innovasjon, offentlige entreprenører, privat-offentlige innovasjonssystemer, samarbeidsdrevet innovasjon, osv. Disse begrepene har bidratt til å konkretisere fenomenet, men de har også fragmentert forståelsen i ulike og konkurrerende forklaringer.

## “Studien av ladestasjonene viser at hva vi ser som én innovasjon i realiteten er mange resultater over tid”

Konkretiseringene foreligger i ulike teoretiske og vitenskapelige univers, som for eksempel i nyinstitusjonell teori, ledelsesteori, evolusjonær teori og kostnad-nyttmodeller. Innovasjon i offentlig sektor er derfor et fenomen som tillegges ulike karakteristika avhengig av hvilket perspektiv som legges til grunn. Problemet er at disse ulike perspektivene og deres ulike teoretiske røtter er lite diskutert på et overordnet, konseptuelt nivå. Perspektivene eksisterer som parallelle fremfor helhetlige forståelser. Denne fragmenteringen blir et utfordrende kunnskapsgrunnlag når inno-

vasjon i offentlig sektor stipuleres som et universelt verktøy som skal løse alle problemene som offentlig sektor står overfor.

## En dybdestudie av innovasjon i offentlig sektor: ladestasjoner for elbiler

I min doktorgradsavhandling ser jeg nærmere på de ulike teoretiske tilnærmingene og hvordan de kan bidra til å forklare hva som foregår i en reell innovasjonsprosess. Jeg gjør en dybdestudie av en innovasjon: den offentlige tjenesten ladestasjoner for elbiler i Oslo. Et hovedfunn er at hva vi betrakter som en enkel innovasjon, i realiteten er resultatet av mange og sammensatte innovasjonsprosesser over tid, og at disse kan forklares som fremmet og hemmet av flere av de rivaliserende begrepene i forskningslitteraturen.

Ladestasjonene for elbiler kan i utgangspunktet forstås som å ha startet som en typisk ovenfra-og-ned-iverksetting av en politisk målsetting: å etablere 400 lade-

stasjoner fra 2008 til 2011.

Den politiske målsettingen ble forankret i budsjettet for Oslo og tildelt den daværende Trafikketaten. Iverksettingen kan likevel ikke forklares av en simpel byråkratisk strukturering. Trafikketaten hadde ingen spesialisert avdeling med tjenester for elbiler, og de var usikre på hvordan de skulle løse den nye oppgaven uten å forringe den eksisterende tjenesten: håndheving av parkeringsregulativene.

De forsøkte å finne tekniske løsninger ved bruk av offentlig innkjøp, men de fikk ingen tilbydere. Ladestasjoner var ikke et

etablert produkt i markedet. Dette stoppet ikke prosjektgruppen i etaten, som opptrådte som offentlige entreprenører for å finne gode løsninger.

De var svært resultatorienterte i arbeidet. I Trafikketaten er antall trafikkforelegg per år definert i budsjettet. Ladestasjonene var tilsvarende klart definert, i antall og tidsperiode. Noen opplevde imidlertid tallet som svært høyt, gitt at kun 311 elbiler var registrert i Oslo da etableringen startet, og at tilgangen til offentlige parkeringsplasser er lav i bysentrum. Trafikketaten var slik også drevet av en frykt for å mislykkes. Skrekkscenariot var 400 ubrukte ladestasjoner, misfornøyde bilister og et svekket omdømme. De var derfor

var totalt 1260 kommunale ladestasjoner bygd i Oslo.

Utviklingen kan også ses i lys av at elbilmarkedet eksploderte i 2012. Fra å være stabilt ble antallet fordoblet fra 3909 til 8031, og videre til 17 770 i 2013. Ved utgangen av 2017 er totalt 142 490 elbiler registrert i Norge.

Det er fort gjort å glemme at det også var på dette tidspunktet at bilgigantene introduserte sine elbilmodeller. I Norge had-

Til slutt bør det også trekkes frem at suksessen med de første 400 ladestasjonene i seg selv var en viktig drivkraft. Ladestasjonene ble ferdig etter tidsplanen og innenfor budsjettet, til tross for de manglende forutsetningene.

### Helhetlige strategier og funksjonelle løfteteknikker

Studien av ladestasjonene viser at hva vi ser som én innovasjon, i realiteten er man-

## “I flere litteraturgjennomganger påpekes det at fenomenet innovasjon i offentlig sektor er konseptuelt sett uavklart”



Det er gratis å parkere elbil på offentlige parkeringsplasser i Oslo. Noen har ladestasjoner med gratis strøm.

drevet av å finne de beste lokasjonene for ladestasjonene.

I dette arbeidet ble Norsk elbilforening, i kraft av å representere brukerne, en viktig samarbeidspartner. Elbilforeningen og Trafikketaten ble forent i en felles interesse, i en samarbeidsdrevet innovasjon om en egnet infrastruktur for elbiler.

Samtidig som vi kan forklare noe av innovasjonen med begrepene i litteraturen, viser også studien at det var en rekke andre og mer sammensatte forklaringer.

Innovasjonen startet for eksempel som en politisk målsetting. En rekke miljøorganisasjoner var viktige for igangsettelsen samt for videreutviklingen av ladestasjonene etter at det politiske målet var nådd i 2011. Utbyggingen fortsatte med nye politiske målsettinger om 100 og deretter 200 ladestasjoner per år. Ved utgangen av 2017

de vi imidlertid allerede et lite marked for elbiler, dominert av de norske elbilene Think og Buddy, som var utviklet tidlig på 1990-tallet. Selv om disse elbilene ble produsert i liten målestokk sammenlignet med i dag, hadde de allerede eksistert i det norske markedet i 15 år da ladestasjoner ble besluttet etablert i Oslo.

En annen viktig årsak er at klimakrisen kom på den politiske agendaen, og at miljøorganisasjonene og elbilforeningen gjennom en årrekke hadde fremmet bruk av elbil som et viktig tiltak for lavere utslipp fra transportsektoren. Sentrale politikere drev frem en visjon om Oslo som verdens elbilhovedstad. Politikerne skapte forventninger i det voksende elbilmarkedet. Samtidig ble ny teknologi tilgjengelig, med flere tilbydere av ladestasjoner. Ladestasjonene i Oslo er utviklet gjennom tre generasjoner.

ge resultater over tid. Ladestasjonene er både en ny offentlig tjeneste, et nytt produkt, et nytt marked og en ny infrastruktur. Resultatene endres også over tid, for eksempel i antall ladestasjoner og i teknologien som utvikles. Alle disse resultatene er også utviklet i samarbeid med politiske aktører, offentlige etater, private bedrifter, bruker- og interesseorganisasjoner. Som vist her, kan disse sammensatte resultatene forklares med begreper som i utgangspunktet er rivaliserende i forskningslitteraturen.

Den politiske og forskningspolitiske debatten har handlet lite om slike sammensatte resultater og rivaliserende forklaringer av innovasjon i offentlig sektor. Frem til nå har debatten handlet mye om bekymringer for bortfall av oljeinntekter. Vi ser en dreining mot å finne løsninger på de store samfunnsproblemene. Samtidig er det lite fokus på hvordan innovasjon fremmes som inkrementelle løsninger, basert på erfaringer underveis og i samarbeid med brukere og relaterte aktører.

Studien av ladestasjonene viser nettopp at innovasjonen ble fremmet av mange inkrementelle løsninger, i funksjonelle fremgangsmåter som ble utviklet underveis, og i samspill med andre aktører, tid og sted.

Fremfor å innhulle innovasjon i offentlig sektor i magiske begreper og løfter om løft, bør politikere og interessenter fremskaffe ytterligere kunnskap om hvordan lignende innovasjonsprosesser i offentlig sektor faktisk foregår i Norge i dag, for slik å kunne utvikle og tilby bedre løfteteknikker. **G**

Teksten er basert på: Røste, R. (2018): *Innovation in Public Services: Wicked Problems and Multi-layered Solutions*. No. 6 – 2018 Series of Dissertations. Oslo: BI Norwegian Business School.