

Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor

Eva Sørensen

Professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
eva@ruc.dk

Jacob Torfing

Professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
jtor@ruc.dk

Artiklen analyserer baggrunden og betingelserne for offentlig innovation, og argumenterer for, at samarbejdsdrevet innovation, der bringer forskellige typer af offentlige og private aktører sammen, kan blive en vigtig drivkraft i udviklingen af den offentlige sektor. Det kræver nye samarbejdsstrategier, organisatoriske og ledelsesmæssige forandringer, samt udvikling af NPM 2.0.

Moderniseringsredegørelserne fra 1982 og frem var med til at konstituere administrationspolitik som et nyt og selvstændigt policyområde i Danmark. Siden da har skiftende regeringer inspireret af New Public Management lanceret en perlerække af slogans for udviklingen af den offentlige sektor: Udlicitering, mål- og rammestyring, strategisk ledelse, fritvalsordninger, mv. (Klausen og Ståhlberg, 1998). Et af de nyeste skud på stammen er forestillingen om, at vi skal have mere innovation i den offentlige sektor for at forbedre kvaliteten af de offentlige serviceydelser. Det voksende internationale fokus på innovation i den offentlige sektor og den danske regerings behov for at demonstrere sin vilje til velfærd danner baggrund for promoveringen af innovationsdagsordenen som en del af kvalitetsreformen. Innovationsdiskursen har dog hurtigt fået sit eget liv, og der er grund til at formode, at innovationsfremme

bliver et vigtigt pejlemærke for udviklingen af den offentlige sektor i fremtiden.

I denne artikel ser vi nærmere på behovet og betingelserne for offentlig innovation. Vores centrale tese er, at innovation i den offentlige sektor med fordel kan fremmes gennem et bredt samarbejde mellem en række forskellige offentlige og private parter, der kan udveksle ideer, skabe gensidig læring og udvikle et fælles ejerskab til nye løsninger, der sikrer, at disse implementeres. Som vi skal se, finder denne form for »samarbejdsdrevet innovation« støtte i en række nye økonomiske, sociologiske og politologiske teorier, der alle understreger behovet for udvikling af interaktive samarbejdsstrategier som et middel til at fremme innovation. Samarbejdsstrategier er dog ikke i sig selv nok. Der er også behov for organisatoriske forandringer og for en reformulering af offentlige lederes rolle og funktion, hvis den offentlige sektor skal gøres mere innovativ. I sidste ende er der måske ligefrem behov for udviklingen af »NPM 2.0«, hvis potentialerne i de samarbejdsdrevne innovationsprocesser skal realiseres fuldt ud.

Innovation i den offentlige sektor

Den private sektor har i mange år satset stort på innovation. Udviklingen og implemente-

ringen af nye og kreative produkter, processer og koncepter er nøglen til succes, hvis en virksomhed vil sænke sine omkostninger, øge sin markedsandel, trænge ind på nye markeder, eller i det hele taget øge sin indtjening. Mange virksomheder har store og dyre forsknings- og udviklingsafdelinger, og nogle af de største og mest succesfulde firmaer som Google og 3M lader desuden deres medarbejdere bruge op til 20 procent af arbejdstiden på at udvikle deres egne nye forretningsideer (Eggers og Singh, 2009). En del store virksomheder, som for eksempel IBM, har endda i stigende grad suppleret deres interne forsknings- og udviklingsafdelinger med eksterne vidensnetværk, der hjælper dem til at udvikle nye og kreative ideer i samarbejde med brugere, eksperter og offentlige myndigheder (Nambisan, 2008).

Hvor den private sektor altid har været betragtet som dynamisk og innovativ, er der til gengæld en sejlivet myte om den offentlige sektor som et stivnet og hensygnende bureaukrati præget af stilstand og inert. Nyliberale ideologier har i hvert fald gjort deres til at nære forestillingen om den private sektors konkurrencedrevne og omstillingsparathed og den offentlige sektors skattefinansierede mangel på samme. For at skabe dynamik og forandring skal den offentlige sektor derfor indrettes ligesom den private sektor.

Der er imidlertid masser af forandring og fornyelse i den offentlige sektor, og desuden også et voksende fokus på innovation. Innovation handler ikke kun om, hvordan det offentlige kan fremme innovation i den private sektor, men også om hvordan den offentlige sektor selv kan blive mere innovativ. Regeringens kvalitetsreform fra 2007 har været med til at sætte innovation på dagsordenen, og der er vel at mærke ikke kun tale om innovation af offentlig organisation og ledelse gennem en fortsat udrulning af New Public Management reformer, men også om innova-

tion af indholdet og kvaliteten af offentlige politikker og serviceydelser. Offentlige ledere og medarbejdere har taget imod den nye innovationsdagsorden med kyshånd. De hungrer efter at mobilisere deres faglige viden, erfaringer og ideer, der længe har været tilsidesat af New Public Management reformernes adfærdsregulerende standardiseringer, dokumentationskrav og resultatmålinger. Der er ikke meget systematisk viden om innovation i den offentlige sektor, men det bliver der måske snart rådet bod på, eftersom en række offentlige innovationslaboratorier har set dagens lys (se MindLab, www.mind-lab.dk), og en række nye forskningsprojekter er blevet skudt i gang finansieret af det Strategiske Forskningsråd (se CLIPS, www.ruc.dk/clips).

Der er i hovedsagen tre årsager til den stigende interesse for innovation i den offentlige sektor. Den første årsag er, at den offentlige sektor befinder sig i et krydspres mellem stigende forventninger og begrænsede ressourcer. På den ene side har borgere og virksomheder stadig højere forventninger til den offentlige services kvalitet, omfang og effektivitet. På den anden side er der begrænsede ressourcer i den offentlige sektor, hvilket både skyldes strukturelle og konjunkturelle forhold. Den offentlige sektor har på grund af opgavernes karakter svært ved at levere de samme produktivitetstigninger, som man har i den lønførende private sektor, hvorfor lønomkostningerne alt andet lige vejer tungere og tungere i de offentlige budgetter. Samtidig forhindrer et politisk motiveret skat-testop og den økonomiske krise en skattefinansieret forbedring af de offentlige finanser. Det er i lyset af dette krydspres, at tanken melder sig om, hvorvidt man gennem innovation kan blive i stand til at imødekomme de voksende forventninger til den offentlige sektor ved at gøre tingene på en anden, smartere og mere effektiv måde.

Den anden årsag til det øgede fokus på innovation handler ikke så meget om antallet af

opgaver, men mere om deres karakter. Der er en udbredt opfattelse af, at den offentlige sektor med udviklingen af risikosamfundet står over for en voksende mængde ondartede problemer, som man ikke kan løse ved at kalde flere ressourcer efter dem, men som kalder på nye og kreative løsninger. Ondartede problemer er karakteriseret ved, at de er svære at definere, at der er en stor substantiel, strategisk og institutionel usikkerhed, at der er behov for specialiseret viden, at der er mange interessenter og en stor risiko for konflikter (Koppenjan og Klijn, 2004). Vi kan i flæng nævne børns overvægt, bandekonflikter, uddøende landsbyer, frafald fra ungdomsuddannelserne og integration af nydanskere som eksempler på »wicked problems«, der kræver innovative løsninger.

Den tredje årsag handler om de enorme udfordringer som den tiltagende globalisering rummer for det danske samfund. Danmark har tilsluttet sig EU's ambitiøse målsætning om både at styrke den strukturelle konkurrenceevne og forbedre den sociale sammenhængskraft. Indfrielsen af denne målsætning kræver en offentlig sektor i topform. Ifølge regeringen skal den offentlige sektor trimmes og udvikles for at frigøre ressourcer til en proaktiv globaliseringsindsats, og den skal gå forrest i kampen for at skabe et kreativt samfund. Tilsammen udgør de stigende forventninger, den tiltagende mængde ondartede problemer og globaliseringspresset en kraftig spore til innovation i den offentlige sektor.

Betingelser for innovation i den offentlige sektor

Der er altså et stort behov for innovation i den offentlige sektor. Problemet er bare, at der sammenlignet med den private sektor er nogle ugunstige grundbetingelser for innovation (Halvorsen o.a., 2005; Røste, 2005). For det første er der ikke en klar bundlinje i den offentlige sektor, der gør det muligt at registrere gevinsten ved innovation. Selv med de nye omkostningsbaserede budgetterings- og

regnskabsformer er der stadig et godt stykke igen, før offentlige ledere kan se, om investeringer i innovative løsninger giver et positivt afkast. For det andet er der på trods af øget konkurrenceudsættelse og indførelsen af Ny Løn ikke stærke økonomiske incitamenter til innovation. Hverken offentlige ledere eller medarbejdere kan være sikre på at blive belønnet for innovative tiltag. Tværtimod er der ofte en øget risiko for besparelser, hvis en offentlig organisation har været innovativ og sparet ressourcer. For det tredje er offentlige serviceydelser og reguleringsformer som regel meget komplekse og rettighedsbaserede, hvilket gør dem svære at pille ved. Måske bliver sagsbehandlingen hurtigere, men retssikkerheden forsvinder. Sidst, men ikke mindst, skal vi huske på, at den offentlige sektor er politisk ledet. Demokratiet er kendetegnet ved, at der i toppen af den offentlige organisation er en institutionaliseret konflikt mellem regering og opposition. Det betyder, dels at der er politiske og ideologiske begrænsninger på, hvad og hvordan der kan innoveres, og dels at omkostningerne ved fejlsagen innovation potentielt set er meget store, fordi de kan svække den politiske ledelse og styrke oppositionen. Det er i forlængelse heraf værd at bemærke, at det politiske liv drives af en kortsigtet valgcyklus, der ofte kommer i vejen for nye og innovative initiativer.

Vi må dog ikke glemme, at der også er nogle stærke drivkræfter, der skaber håb om udviklingen af en mere innovativ offentlig sektor. For det første er lave offentlige udgifter og lave skatteprocenter ikke længere det fremmeste mål for politikerne. For nylig benægtede kommunalbestyrelsen i Holbæk således hårdnakket, at de var landets billigste kommune. Det er ikke fedt at være billigst, fordi det skaber tvivl om viljen til at prioritere velfærdsstatens kerneydelser. Det er bedre at være bedst, uden at det koster en bondegård, og derfor er der en politisk efterspørgsel efter innovative løsninger. For det andet har vi i

Danmark nogle meget veluddannede og kompetente offentlige ledere og medarbejdere med et stort personligt engagement og høje faglige ambitioner, som for alvor kommer i spil, når der fokuseres på indholdet og kvaliteten af den offentlige service og ikke kun på effektivitet og nye styringsformer. Endelig har vi også borgere og brugere med et relativt højt uddannelsesniveau, en stor mængde social kapital og en tradition for samarbejde med offentlige organisationer. Her er det desuden værd at bide mærke i, at borgere og brugere spiller en langt mere aktiv rolle i forhold til den offentlige sektor, end de gør i forhold til den private sektor. Hvor borgere og brugere stort set udelukkende stemmer med fødderne som reaktion på utilfredshed med varer og tjenesteydelser fra private virksomheder (exit), er der i den offentlige sektor bedre mulighed for både at vælge mellem forskellige serviceudbydere (exit) og for at give kritisk og konstruktiv feedback (voice) gennem personlig henvendelse, formelle klager og deltagelse i brugerbestyrelser, mv. (Hirschman, 1970). Innovation i den offentlige sektor kan accelereres ved at skabe en tæt dialog mellem politikere, offentligt ansatte og brugere.

Politikere, offentlige ledere og organiserede brugergrupper har i de sidste årtier deltaget i forandringsprocesser, der har betydet, at den offentlige sektor er helt anderledes end den var engang. Faktisk er den offentlige sektor ret dynamisk og innovativ, selvom meget af forandringspresset kommer fra oven og mest handler om konkurrenceudsættelse og implementering af nye styringssystemer baseret på mål- og rammestyrt. Alligevel er der behov for en ny innovationsdagsorden. Innovation af offentlig politik og serviceydelser er nemlig ofte præget af tilfældighed. Service- og policyinnovation følger ofte i kølvandet på kriser og skandaler, som skaber et akut behov for at gøre tingene på en anden måde og hindre fremtidige skandaler. Innovation er også ofte betinget af, at offentlige organisationer

har fået tildelt særlige puljemidler, der gør det muligt at igangsætte tidsbegrænsede eksperimenter, der i tilfælde af positiv evaluering fører til permanente innovationer. Endelig skyldes innovation og kvalitetsudvikling ofte ansættelsen af nye heroiske ledere, der skal vise deres værd ved at gøre tingene på en ny og smartere måde. Som modvægt til disse mere eller mindre tilfældige former for ad hoc innovation må ambitionen være at gøre innovation til en permanent og systematisk aktivitet, der gennemsyrrer hele den offentlige sektor. Ikke fordi innovation skal være et mål i sig selv, men fordi innovation er et vigtigt middel til problemløsning og forbedring af den offentlige evne til effektiv problemløsning.

Innovation gennem samarbejde

Etableringen af en ny innovationsdagsorden kunne passende begynde med at definere begrebet innovation (Hartley, 2005). Efterhånden som »innovation« bliver et nyt modeord i den offentlige sektor stiger risikoen for, at innovationsbegrebet mister sin skarphed og bliver synonymt med forandring. Der er derfor grund til at fastholde, *at innovation refererer til en mere eller mere intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring indenfor en given kontekst.* Innovation kan altså ikke reduceres til et spørgsmål om at få en ny og lovende ide. At få en ny ide er et udtryk for kreativitet, men kreativitet bliver først til innovation, når den gode ide føres ud i livet, og i et vist omfang spredes inden for organisationen eller til andre organisationer. Innovation er udtryk for en tilstræbt forandring, men der tale om en anden eller tredje ordens forandring (Hall, 1993). Innovation handler ikke om at gøre mere eller mindre af det samme (første ordens forandring), men enten om at ændre formen, indholdet eller repertoire af produkter eller processer (anden ordens forandring) eller om at basere indsatsen på en ny forståelse

af de grundlæggende sammenhænge og målsætninger (tredje ordens forandring).

Innovation er altid kontekstuel. Det nye er nyt i en given kontekst. Selvom en ny ide er opstået og afprøvet andre steder, kan implementeringen af selvsamme ide i en anden organisation godt betegnes som en innovation. For det første etableres der en ny praksis, der i den givne kontekst opleves som kvalitativt forskellig fra det, man plejer at gøre. For det andet indebærer overførsel af ideer fra en kontekst til en anden kontekst altid en specifik oversættelse og tilpasning til den nye kontekst. Man ender således med at gøre det samme, men på en lidt anden måde.

Selvom ordet innovation i dag har en positiv valør, så siger definitionen af innovation ikke noget om, hvorvidt konsekvenserne af en innovation er positive eller negative. Men der tales undertiden om succesfulde innovationer i form af innovationer, som efterfølgende vurderes at føre til et ønskværdigt resultat. Alt afhænger dog her af øjnene, der ser. Politikere, medarbejdere og brugere kan have vidt forskellige vurderinger af innovative tiltag.

Innovationsteorien skelner mellem forskellige typer af innovation i den offentlige sektor (Halvorsen o.a., 2005). *Produkt- og serviceinnovation* forandrer den offentlige services form og indhold. Et eksempel kunne være, at daginstitutioner ud over at passe børnene nu skal give dem et sundt måltid mad. *Procesinnovation* forandrer den måde, en given service produceres og leveres. Gode eksempler er private madudbringning til ældre og on-line behandling af byggetilladelser. *Organisatorisk innovation* forandrer de organisatoriske rammer for produktionen og leveringen af offentlig service og regulering. Mange kommuner har eksempelvis omorganiseret deres forvaltning for at støtte op om skabelsen af et godt børneliv. *Systeminnovation* forandrer den offentlige sektors rolle og identitet, samt

dens relationer til omgivelserne. Sygedagpengereformen er et godt eksempel på, hvordan det offentlige rolle gradvist forandres fra myndighed til facilitator af netværkssamarbejde. *Strategisk innovation* forandrer det grundlæggende rationale i offentlige politikker ved at ændre problemopfattelsen og redefinere mål og midler. Fremme af den forebyggende sundhedsindsats er et godt eksempel på strategisk innovation. Selvom man analytisk kan skelne mellem forskellige typer af innovation, så kombineres de ofte i virkelighedens verden.

Innovationsprocessen gennemløber forskellige faser, der dog ofte griber ind i hinanden, forløber parallelt og skaber gensidige feedback loops (Eggers og Singh, 2009). Idealtypisk kan der dog skelnes mellem forskellige elementer i innovationsprocessen: 1) Ideudvikling, hvor problemer og udfordringer defineres, målsætninger ekspliciteres og nye og kreative ideer udvikles gennem en kombination af ny og gammel viden; 2) Ideselektion, hvor de mest lovende ideer vurderes og udvælges; 3) Implementering, hvor ideerne operationaliseres og realiseres i praksis; 4) Idespredning, hvor ideer, der virker i praksis, spredes til andre dele af organisationen eller til andre organisationer.

Der er mange kilder til innovation: Nye teknologier, nye forskningsresultater, ideer fra medarbejdere og feedback fra brugerne, men praktiske erfaringer viser, at samarbejde mellem forskellige typer af offentlige og private aktører kan styrke alle fire faser i innovationsprocessen (Eggers og Singh, 2009). Ideudviklingen styrkes, når forskellige erfaringer og ideer spiller sammen, og der opstår gensidig læring. Selektionen bliver bedre, når der er flere forskellige parter til at vurdere realiseringsmulighederne og de potentielle gevinster og risici. Implementeringen afhænger af ressourcemobilisering og ejerskab, der skabes gennem deltagelse og aktiv involvering af relevante og berørte parter. Endelig

sker spredning af innovation i høj grad gennem sociale og professionelle netværk.

Der er således gode grunde til at søge at fremme samarbejdsdrevet innovation, hvis den offentlige sektor skal blive bedre til at skabe innovation og fornyelse. Offentlige organisationer kan med fordel kopiere de mest succesfulde private virksomheder, der i stigende grad samarbejder med en lang række eksterne parter i form af andre offentlige myndigheder, eksperter, NGO'er og individuelle brugere om at skabe og implementere nye kreative løsninger (Nambisan, 2005).

Teorier om samarbejdsdrevet innovation

En række forskellige teorikomplekser danner grobund for udviklingen af en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Blandt disse kan nævnes økonomisk innovationsteori, der fokuserer på innovation i private markedsbaserede virksomheder; politisk-sociologisk planlægningsteori, der beskæftiger sig med fysisk planlægning af udviklingen af by- og landdistrikter; og endelig forvaltningsteorien, der er optaget af at forstå de forhold, der henholdsvis hæmmer, og fremmer forandring i den offentlige sektor. Teoriudviklingen inden for disse tre teorifelter har været præget af en væsentlig grad af parallelitet i den forstand, at de i stigende grad fremhæver den betydning, som samarbejde har for skabelsen af innovation. Samtidig er teorierne komplementære, idet de giver hver deres særlige bidrag til udviklingen af en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor.

Økonomisk innovationsteori

Udviklingen inden for den økonomiske innovationsteori kan opdeles i tre faser. I den første fase fokuserede Joseph Schumpeter (1949) og hans arvtagere på de individuelle og kollektive entreprenørers rolle for skabelsen af innovation internt i private virksomheder (Hagedoorn, 1996). I den næste fase blev fokus i stigende grad rettet mod betydningen

af interorganisatorisk samarbejde mellem virksomheder og mellem virksomheder og offentlige institutioner (Lundvall, 1985). Endelig begyndte man i en tredje fase at interessere sig mere og mere for den rolle, som samarbejde mellem virksomheder og brugere kan have for skabelsen af innovation (Von Hippel, 1988).

Teoriudviklingen har således i stigende grad interesseret sig for, hvordan innovation skabes gennem samarbejde mellem en mangfoldighed af aktører. Innovation ses i dag som et resultat af interaktioner inden for nationale og regionale innovationssystemer (Edquist og Hommen, 1999). Den systemiske tilgang til innovation gør op med den traditionelle lineære innovationstænkning, som ser innovation som noget, der produceres af videnskaben, realiseres af konkurrerende private virksomheder, og konsumeres af individuelle brugere. Innovation finder sted i komplekse kæder med mange feedback loops. Den systemiske tilgang tildeler desuden offentlige myndigheder en ny og aktiv rolle i skabelsen af institutionelt design, der fremmer innovation gennem etablering af incitament, interdependensrelationer og kommunikationskanaler, som beforder vertikal og horisontal koordination og samarbejde mellem aktører med relevante kompetencer, vidensformer og ressourcer. Den systemiske tilgang rummer således vigtige kim til udviklingen af en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor.

Politisk-sociologisk planlægningsteori

Planlægningsteorien har foretaget en nogenlunde parallel rejse. Traditionel planlægningsteori tog afsæt i forestillingen om, at det er muligt at skabe udvikling og forandring i det urbane og agrare rum gennem formulering og realisering af rationelle, sammenhængende og langtidsholdbare planer udviklet på basis af lineære demografiske fremskrivninger og den nyeste ekspertviden (Davidoff og Reiner, 1962; Friedman, 1987). Denne forestil-

ling blev mødt af en voksende kritik op gennem 70'erne, fordi planlægningsprocesserne sjældent førte til det forventede resultat. Det skyldtes dels modstand fra befolkningen og andre berørte aktører, der ikke følte ejerskab til planerne, og dels at planerne ikke i tilstrækkelig grad tog højde for lokale forhold og dynamikker (Sager, 1999). Kritikerne påpegede derfor, at den fysiske planlægning i højere grad burde tage lokale borgere og andre relevante parter i ed og inddrage den praksisbaserede viden, som disse aktører besidder.

Den nyeste planlægningsteori går imidlertid endnu længere i sin kritik af den traditionelle planlægningstilgang. Den hævder således, at selve ønsket om at skabe en rationel, sammenhængende og langsigtet plan for en given samfundsudvikling bør opgives og erstattes med en mere realistisk forståelse af planlægning som en sammenkobling af multiple og decentrerede forandrings- og udviklingsprocesser, der skaber en flydende koordinering og overordnet retning i en fragmenteret udviklingsproces (Sievert, 2007). Denne form for planlægning, som Patsy Healey (2007) benævner strategisk planlægning, udøves bedst gennem etablering og understøttelse af en mangfoldighed af fleksible koblingspunkter og overlap mellem decentrerede udviklingsprocesser, der fremmer tværgående interaktion og samarbejde karakteriseret ved en høj grad af diversitet og densitet (Dente, Bobbio og Spada, 2005). Den nyeste planlægningsteori betoner altså ligesom den økonomiske innovationsteori værdien af interaktion og samarbejde mellem forskellige aktører, men peger derudover på de betydelige vanskeligheder, der er forbundet med at fastsætte klare mål for forandringsprocesser, og herunder ikke mindst for innovationsprocesser. Man kan fremme innovation gennem rammesætning af samarbejdsprocesser, men man kan ikke på forhånd afgøre, hvad resultatet af processen bliver. Planlægningsteoriens særlige bidrag til en teori om samar-

bejdsdrevet innovation i den offentlige sektor ligger således i dens betoning af den åbne og dynamiske innovationsproces.

Politologisk forvaltningsteori

Den politologiske forvaltningsteori har i mange år været optaget af spørgsmålet om, hvordan forandring finder sted, men fokus har i særlig grad været rettet mod forandring af organisations- og styreformer. Den traditionelle forvaltningsforskning var dog først og fremmest optaget af at identificere organisations- og styreformer, der kan skabe stabilitet, forudsigelighed og top-down kontrol i den offentlige forvaltning. Max Webers idealtypiske bureaukrati udgør i kraft af hierarkiet, den klare horisontale arbejdsdeling og den regelstyrede adfærd en velsmurt og driftssikker maskine kendetegnet ved en høj grad af stabilitet (Weber, 1971 [1920]). Hvor Weber så stabilitet som et positivt bidrag til den offentlige sektors styringskapacitet, så ser Anthony Downs (1967) år senere den høje grad af stabilitet som et problem, fordi den forhindrer den offentlige sektor i at tilpasse sig nye krav fra omgivelserne og nye vilkår for samfundsstyringen. Ifølge Downs har de store offentlige bureaukratier meget svært ved at forandre sig, fordi de bruger alle deres ressourcer på intern koordination og eksterne grænsekrige. Det fører til en gradvis »forbening« af den offentlige sektor.

Denne form for bureaukriticerik lå til grund for udviklingen af Public Choice teorien, som senere i slutningen af 80'erne skabte en tidevandsbølge af New Public Management reformer. Målet med disse reformer var dels at øge anvendelsen af markedsøkonomiske styringsmekanismer i form af konkurrence og fritvalgsordninger med henblik på at skabe øget dynamik og fleksibilitet i den offentlige sektor, og dels at udvikle nye og mere effektive ledelsesformer, der motiverer medarbejderne til at yde en ekstra indsats (Hood, 1991). Set i et innovationsperspektiv består begrænsningen i New Public Management

tilgangens bidrag til innovation imidlertid i to ting: 1) den har allerede i udgangspunktet lagt sig fast på, at inspirationen til innovation i den offentlige sektor skal findes i markedsbaseret konkurrence, og 2) at innovative ideer og målsætninger primært skal komme fra de offentlige ledere, der har ansvaret for den strategiske udvikling af den offentlige sektor.

De nye teorier om netværksstyring rummer til sammenligning en langt mere åben tilgang til, hvordan innovation kan tilvejebringes, og hvem der kan bidrage til innovationen. Netværksteorien understreger nemlig, at innovation både kan fremmes af konkurrence og af samarbejde, og at innovationskapaciteten findes mange steder, herunder ikke mindst hos brugere, medarbejdere, eksperter, samt private virksomheder og foreninger. Derfor er det hverken muligt at udvikle et nyt generisk organisationsdesign for offentlig innovation, eller at udpege en bestemt aktør som eneansvarlig for offentlig innovation. De offentlige lederes opgave består primært i at skabe åbne og fleksible rammer for interaktion og samarbejde mellem aktører, der på forskellig vis kan bidrage til udvikling og implementering af nye og kreative løsninger. Denne form for rammesætning af innovationsfremmende styringsnetværk kalder netværksteorien for metastyring (Sørensen og Torfing, 2007), og det er her den politologiske forvaltningsteoris særlige bidrag til en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor skal findes.

Samarbejdsstrategier

Som vi har set, henter tesen om innovationsfremme gennem interaktion og samarbejde støtte inden for økonomisk, sociologisk og politologisk teori. Det er derfor oplagt at se på, hvilke samarbejdsstrategier offentlige organisationer kan anvende med henblik på at fremme innovation. Bill Eggers og Shalabh Singh (2009) skelner mellem fem forskellige samarbejdsstrategier: 1) *Kultiveringsstrategien* søger at skabe mulighed for, at medarbej-

derne kan samarbejde om at skabe og afprøve nye ideer i hverdagen. Målet er at skabe tid og rum til samarbejde udenfor, men tæt på driften, sådan at der på den ene side er overskud til at tænke innovativt, og på den anden side er viden om de konkrete problemer og udfordringer; 2) *Replikationsstrategien* handler populært sagt om »at stjæle med arme og ben« ved at samarbejde med andre offentlige institutioner med henblik på at identificere, tilpasse og afprøve deres mest vellykkede innovationer. Samarbejdet gør andre organisationers innovationer tilgængelige, og gør det muligt at finde ud af præcis, hvad det er der virker, og hvorvidt og hvordan det kan overføres til ens egen organisation; 3) *Partnerskabsstrategien* tilstræber at udvikle og afprøve nye og kreative ideer i samarbejde med én eller flere offentlige eller private partnere, der måske er underlagt andre regler og har flere eller andre ressourcer. Partnerne organisation bruges som rugekasse og eksperimentarium for udviklingen af succesfulde innovationer, der sidenhen adopteres; 4) *Netværksstrategien* har til hensigt at fremme gensidig læring og ideudvikling gennem horisontal interaktion mellem relevante og berørte parter, der har forskellige ekspertiser, ressourcer og ideer. Drivkraften i samarbejdet er den gensidige afhængighed mellem parterne og ønsket om at skabe ny fælles løsninger; og 5) *Open-sourcestrategien* forsøger at inddrage, hvem som helst hvor som helst i udviklingen og afprøvningen af nye ideer ved at lægge relevant materiale (nyudviklet software, problembeskrivelser og visionspapirer) frit og åbent ud på internettet og invitere andre til at være medskabere af nye løsninger, som man derefter kan implementere. Modsat netværksstrategien har man her mulighed for at inddrage ukendte interessenter og ressourcepersoner i innovative processer med ganske lave omkostninger. Valget af en eller flere samarbejdsstrategier afhænger af situationen, problemets karakter og den offentlige organisations erfaringer og ressourcer.

Behov for organisationsforandring

En vellykket samarbejdsstrategi er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for at skabe innovation i den offentlige sektor. Offentlige organisationernes indretning og *modus operandi* kan være en alvorlig barriere for samarbejdsdrevet innovation, og organisatoriske forandringer er derfor påkrævet. CLIPS-projektet har i efteråret 2009 gennemført et Delphi-studie, hvor et panel af 150 eksperter med særlig viden om offentlig innovation er blevet bedt om at identificere barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Svarene viser blandt andet, at klart formulerede mål og værdier er afgørende for at fremme innovation. Det er svært at tænke nyt og kreativt i et tomrum. Der skal være et normativt grundlag, der kan give retning, og som man kan spille bold op ad. Nedbrydning af interne siloer og åbenhed over for omgivelserne er også et gennemgående tema i svarene. Stive faggrænser og organisatorisk opsplnitning understøttet af kassetænkning er gift for samarbejdsdrevet innovation. Berøringsangsten over for borgere og brugere skal bekæmpes, og de personlige, faglige og interorganisatoriske netværk skal styrkes. En fladere organisation med færre blokerende ledelsesniveauer kan også fremme innovation, og kan suppleres med muligheder for at innovative projektledere kan få direkte foretræde for de relevante ledere. Den vertikale reduktion af de hierarkiske niveauer kan med fordel kombineres med en øget horisontal diversitet og mobilitet, sådan at nye og forskellige medarbejdere med forskellige udgangspunkter kan se med friske øjne på vaner og rutiner, og udfordre det man plejer at gøre. Mange af Delphi-eksperterne påpeger også behovet for øget kommunikation og vidensdeling inden for og på tværs af offentlige organisationer. De understreger desuden behovet for konfliktløsning, som er vigtig, fordi innovation både skaber vindere og tabere, og fordi samarbejde ofte involverer et element af interessekamp. Sidst, men ikke mindst, fremhæves

vigtigheden af at skabe en innovationskultur, hvor fejl er tilladt, og det perfekte ikke er det godes og nyes værste fjende. En af topscorerne blandt vores Delphi-eksperter var således bekæmpelsen af nulfejlskulturen, som lægger en afgørende dæmper på lysten til og muligheden for at skabe innovation i den offentlige sektor.

Svarene fra vores Delphi-studie giver et første fingerpeg om, hvilke organisatoriske knapper der kan drejes på med henblik på at fremme offentlig innovation. CLIPS-projektet vil på baggrund af Delphi-studiet og en række andre eksplorative studier opstille en række hypoteser, som vi senere vil underbygge teoretisk og afprøve i en række empiriske casestudier.

Nye krav til offentlige ledere

Delphi-studiet viser også, at samarbejdsdrevet innovation ikke blot stiller krav til indretningen af de offentlige organisationer, men også til de offentlige ledere. Offentlige ledere skal først og fremmest være modige og visionære og skabe rammer for innovationsprocesser. De har desuden en vigtig rolle at spille i forhold til at afstemme de mange forventninger til innovationsprocessen og det innovationsskabende samarbejde. Hvad er formålet med den påtænkte innovation, og hvilken rolle skal de forskellige aktører spille? Offentlige ledere skal have et overordnet blik for hele innovationsprocessen, og de skal sørge for, at flaskehale i innovationsprocessen fjernes. Nogle organisationer er mægtig gode til at få nye ideer, men har til gengæld svært ved at få sorteret i dem. Andre har svært ved at få de kreative tiltag implementeret og spredt til hele organisationen. Offentlig ledelse handler også i høj grad om at motivere medarbejderne til at tænke og arbejde innovativt. Innovation kræver opbakning fra ledelsen, og er betinget af, at der skabes tid, rum og overskud ved at tælleregimet begrænses, driftsopgaverne afgrænses og innovation belønnes. Samarbejde kommer sjældent af

sig selv, og de offentlige ledere må derfor tilskynde samarbejde på tværs af kontorer og faggrænser og ud af huset.

En øget fokusering på samarbejdsdrevet innovation kalder måske ligefrem på en ny form for offentlig ledelse. I tabel 1 har vi forsøgt at kontrastere den traditionelle bureaukratiske ledelse med en ny type innovationsledelse.

Pointen er ikke, at offentlige ledere skal holde op med at lave bureaukratisk ledelse og kun lave innovationsledelse. Det ville få den offentlige sektor til at bryde sammen. Pointen er derimod, at offentlige ledere skal kunne kombinere begge former for ledelse og vurdere, hvornår de skal lægge vægt på henholdsvis bureaukratisk ledelse og innovationsledelse.

New Public Management: ven eller fjende?

Selvom ledelsesdelen har haft langt større gennemslag end markedsdelen, så er der ingen tvivl om, at New Public Management tænkningen generelt set har haft stor betydning for udviklingen i den offentlige sektor i Danmark. Og uanset at en række tidligere fortalere for New Public Management synes at have fået kolde fødder (Gjørup o.a., 2007),

så vil New Public Management også være en toneangivende forvaltningsdoktrin i den nærmeste fremtid. Ledernes og markmedarbejdernes protester over konsekvenserne er endnu for få og spredte til for alvor at udfordre hegemoniet. Derfor er det centralt, at rejse spørgsmålet om, hvordan New Public Management harmonerer med den nye innovationsdagsorden og forsøget på at fremme samarbejdsdrevet innovation. Er New Public Management ven eller fjende?

Som tidligere beskrevet har New Public Management fra starten sat forandring på dagsorden, dels ved at foreslå at den offentlige sektor skulle tilnærme sig og lære af den private sektor, og dels ved at tildele de offentlige ledere ansvaret for den strategiske udvikling af den offentlige sektor. New Public Management reformerne er også sidenhen begyndt at promovere forskellige former for privat-offentlige partnerskaber som et middel til at fremme innovation. Brugen af styringsnetværk har endda også vundet indpas, om end mest som et middel til at overvinde de negative konsekvenser som opsplittningen af den offentlige sektor i en række relativt autonome offentlige og private driftsenheder har afstedkommet. Banen er dermed kridtet op for samarbejdsdrevet innovation.

Tabel 1: Sammenligning af bureaukratisk ledelse og innovationsledelse

Bureaukratisk ledelse	Innovationsledelse
Fokus på program	Fokus på problemer og målsætninger
Mål: Sikker og stabil drift	Mål: Skabe fornyelse og udvikling
Instrument: Regel-baseret detailstyring	Instrument: Reguleret selv-regulering
Skabe klar arbejdsdeling og løse grænsekonflikter	Tilskynde tværfaglighed, projektarbejde og grænseløshed
Fastholde driftssikre medarbejdere	Udvikle de kreative talenter
Sikre koordination	Fremme læring
Øge effektivitet ved at eliminere spild	Skabe innovation ved at mobilisere spild
Selv skabe fornyelse	Facilitere samarbejdsdrevet innovation

På den anden side er der i hovedsagen tre forhold, der peger i den modsatte retning og virker som en hæmsko for samarbejdsdrevet innovation. For det første kan offentlige ledere ikke alene løse opgaven med at skabe innovation i den offentlige sektor. Medarbejdernes ressourcer og faglige kompetencer skal mobiliseres, og de folkevalgte politikere og brugerne skal på banen. Sammen skal de udfordre og supplere de offentlig lederes viden, opfattelser og ideer. Det kræver udvikling af tværgående samarbejdsarenaer i et helt andet omfang, end vi har set til dato.

For det andet kan den konkurrencementalitet, der gennemsyrrer New Public Management, gøre det svært at opbygge den nødvendige tillid mellem de forskellige offentlige og private parter, der skal til for at skabe samarbejdsdrevet innovation. Det kan være svært at være i benhård konkurrence med hinanden den ene dag, og så skulle samarbejde om at udveksle ideer og metoder og udvikle fælles løsninger den næste dag.

For det tredje er standardiseringer, dokumentationskrav og resultatmålinger på mange områder blevet så omfattende, at de ikke alene beslaglægger tid og ressourcer, der kunne have været brugt på innovation, men også virker direkte hæmmende for offentlig innovation. Standardiseringer, dokumentationskrav og resultatmålinger tager ifølge sagens natur udgangspunkt i noget givet og velkendt, og hvis man gennem samarbejdsdrevet innovation skaber noget nyt og ukendt, kan man som offentlig organisation risikere at blive straffet for at bryde med standarden, ikke at kunne dokumentere indsatsen og ikke at gøre det, man bliver målt på.

Identifikationen af disse innovationsbarrierer betyder dog ikke, at vi skal opgive New Public Management. Strategisk ledelse, konkurrence og resultatorientering kan faktisk være en væsentlig drivkraft for innovation. Men der er behov for at udvikle en »NPM 2.0«,

der i højere grad forankrer innovationsfremme i tværgående samarbejdsarenaer, forsøger at kombinere konkurrence og samarbejde på en konstruktiv måde, og renoncerer på de mange krav om standardisering, dokumentation og resultatmåling. Hvordan det gøres, er en stor opgave for fremtidens forvaltningsforskning.

Litteratur

- Davidorff, Paul og Thomas A. Reiner, Thomas A. (1962), »A Choice theory of planning«, *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 11-39.
- Dente, Bruno; Luigi Bobbio, Luigi; og Alessandra Spada, Alessandra. (2005), »Government or governance of urban innovation?«, *DIPS*, 162, pp. 1-22.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Edquist, Charles og Leif Hommen. Leif (1999), »Systems of innovation: theory and policy for the demand side«, *Technology and Society*, 21, 63-79.
- Eggers, Bill og Shalabh Singh, Shalabh (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washinton: Harvard Kennedy School of Government.
- Friedman, John (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, New Jersey: Princeton University Press.
- Gjørup, Jes o.a. (2007), »Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde«, *Politiken*, 29. marts.
- Hagedoorn, John (1996), »Innovation and entrepreneurship: Schumpeter revisited«, *Industrial and Corporate Change*, 5(3):, 883-896.
- Hall, Peter (1993), »Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain«, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296
- Halvorsen, Thomas o.a. (2005), »On the differences between public and private sector innovation«, *Publin Report*, D9.
- Hartley, Jean (2005), »Innovation in governance and public service: past and present«, *Public Money and Management*, 25(1):, 27-34.
- Healey, Patsy (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Time*, London and New York: Routledge.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hood, Christopher (1991), »A New Public Manage-

- ment for all seasons«, *Public Administration*, 69(1):, 1-19.
- Klausen, Kurt K. og Krister Ståhlberg, red. (1998), *New Public Management i Norden*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Koppenjan, Joop og Erik-Hans Klijn, Erik-Hans (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Lundvall, Bengt Å. (1985), *Product Innovation and User-producer Interaction*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Nambisan, Satish (2008), *Transforming Government Through Collaborative Innovation*, Washinton: Harvard Kennedy School of Government.
- Røste, Rannveig (2005), »Studies of innovation in the public sector: A theoretical framework, *Publin Report*, D16.
- Sager, Tore (1994), *Communicative Planning Theory*, Aldershot UK: Avebury.
- Schumpeter, Joseph (1949), *Economic Theory and Entrepreneurial History – Change and the Entrepreneur*, Harvard: Cambridge, MA.
- Sievert, Thomas (2007), »From an impossible order to a possible disorder in design of urban landscape«, *Working Paper*, Århus: Arkitektskolen Århus.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan.)
- Von Hippel, Eric (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max (1971), *Makt og Byråkrati*, Oslo: Gyldendals Norsk Forlag.