

## Morten Balle Hansen og Mads Leth Felsager Jakobsen

# Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det?

How did humanity get from caveman to space-traveler, from a time when we were scared by saber-toothed tigers to a time when we are scared by nuclear explosions – that is scared not by the hazards of nature but by those we have created ourselves? (Hobsbawm, 1997: 7).

Innovation er ikke et nyt fænomen men et fundamentalt kendetegn ved menneskehedens historie (Diamond, 1997). Forskning i innovation og innovationsprocesser har også en lang historie (Rogers, 2003), men den politologiske forskning i innovationsprocesser i den offentlige sektor er af nyere dato. I en amerikansk kontekst går den politologiske forskning i offentlig sektor-innovation faktisk fem årtier tilbage (se fx Downs og Mohr, 1976; Mohr, 1969), men først i de seneste årtier er der kommet mere omfattende forskningsmæssigt fokus på fænomenet både internationalt (se fx Damanpour et al., 2009; Moore og Hartley, 2008; Osborne og Brown, 2011; Verhoest et al., 2007; Walker, 2008) og i en dansk kontekst (Hansen, 2010a, 2010b, 2011; se fx Bason, 2010; Digmann, 2006; Juul Kristensen og Voxted, 2011; Sørensen og Torfing, 2011).

Denne øgede forskningsmæssige interesse for innovation i Danmark afspejler, at offentlig sektor-innovation er kommet højt på den danske politiske og administrative dagsorden (Regeringen, 2011; Rådet for Teknologi og Innovation, 2008). Dette skal ses på baggrund af i hvert fald tre forhold. For det første har offentlig sektor-innovation stået højt på den globale reformdagsorden for den offentlige sektor i de seneste årtier (Borins, 2008; OECD, 2010), hvilket også smitter af på nationale debatter som den danske. Rationalet bag den globale reformdagsorden er blandt andet, at den offentlige sektor udgør en stor del af samfundshusholdningen i de fleste velhavende samfund, og at den offentlige sektors bidrag til samfundets samlede innovationsevne derfor er væsentlig, da innovation er afgørende for konkurrenceevnen i en globaliseret verden (Regeringen, 2012/2013; OECD, 2010). For det andet har den teknologiske udvikling indenfor særligt informationsteknologi skabt nye muligheder for udøvelsen og organiseringen af offentlig myndighed og serviceproduktion (Dunleavy et al., 2006). Og for det tredje er den offentlige sektor under et økonomisk og demografisk pres, hvor efterspørgslen efter de serviceydelser, som den offentlige leverer, stiger, og hvor innovative organisationsformer og serviceydelser kan

tænkes at kunne bidrage til at løse disse udfordringer (Rådet for Teknologi og Innovation, 2008).

Offentlig sektor-innovation er således et vigtigt emne for statskundskaben. Hvis vi ikke kan identificere, forstå og forklare offentlig sektor-innovation, kan vi heller ikke forstå og forklare den offentlige sektors virkemåde og dermed fordelingen af værdier i samfundet. Vi vil derfor heller ikke kunne levere både kritiske og konstruktive indspil til, hvorvidt og hvordan politiske og administrative beslutningstagere bruger offentlig sektor-innovation som et styringsredskab for den offentlige sektor. Det er disse udfordringer, som vi ønsker at tage op med dette temanummer. Formålet med indledningsartiklen er at præsentere begrebet ”offentlig sektor-innovation” samt at skitsere de bidrag, som temanummerets artikler leverer.

## Hvad er offentlig sektor-innovation?

Der er ikke konsensus om, hvad der præcist menes med begrebet ”offentlig sektor-innovation”. Vi vil derfor præsentere og diskutere en række definitioner af begrebet, hvorefter vi giver vores eget bud på en definition. Vi starter med at se på begrebet ”innovation”. Boks 1 præsenterer en række definitioner af innovation, der viser spændvidden af begrebet.

### *Boks 1: Definitioner af innovation*

An idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or another unit of adoption (Rogers, 2003: 12).

... innovation is defined as adoption of an internally generated or purchased device, system, policy, program, process, product, or service that is new to the adopting organization (Damanpour, 1991: 556).

... an organization as it originates, adopts and implements the idea in such a way that it organizationally embeds or is otherwise retained (Potts og Kastle, 2010: 123).

... innovation refererer til en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative idéer, der kan skabe en kvalitativ forandring indenfor en given kontekst (Sørensen og Torfing, 2011: 23).

Innovation er implementeringen af et nyt eller væsentligt forbedret produkt (OECD- og EU-definition citeret i Rådet for Teknologi og Innovation, 2008: 8).

Der er i disse definitioner fire elementer, der, hvis de alle udgør definerende træk ved innovation, vil give en meget omfattende definition af innovation:

1. en skabelsesproces (opfindelse)
2. en ny ide, objekt eller praktik
3. indoptagelse og anvendelse (ibrugtagning) af ideen, objektet eller praktikken
4. værdiskabelse.

Den mest omfattende definition af innovation vil derfor være, at innovation er en proces, hvorigennem noget nyt skabes, adopteres og tages i anvendelse på en måde, så dette skaber værdi (1+2+3+4). En sådan omfattende definition vil indeholde alle de elementer, der indgår i definitionerne af innovation præsenteret i boks 1. Omvendt er der ingen af definitionerne i boks 1, der omfatter alle fire elementer. Definitionerne fra OECD, Rogers samt Damanpour inkluderer fx ikke skabelsesprocessen. OECD's definition nævner omvendt værdiskabelse, Sørensen og Torfings handler kun om et potentiale for kvalitativ forandring, mens de øvrige definitioner slet ikke omfatter værdiskabelse.

Alle definitionerne mener omvendt, at der skal være tale om en ny ide, praktik eller objekt, som skal indoptages af en organisation (2+3). Særligt to spørgsmål rejser sig på denne baggrund. Hvad vil det egentlig sige, at noget er noget nyt (2), og hvad indebærer det, hvis værdiskabelse (4) er et definerende træk ved innovation?

*Hvad indebærer det, at noget er nyt?* En central sontring går mellem, hvorvidt ideen, objektet og praktikken blot er ny for den organisation, som indoptager ideen, eller om den også er ny i bredere forstand fx inden for et felt af organisationer (Wolman, 1986: 161). Dette er vigtigt, fordi diffusionslitteraturen har vist, at forskellige faktorer kendetegner de aktører, der er de første til at indoptage nye ideer (de risikovillige), og de aktører, som først indoptager ideer, objekter og praktikker, når disse er velafprøvede og normsættende (de risikoaverse) (Levi-Faur, 2003, 2002). Desuden kan man i forståelsen af begrebet "ny" også inkludere de situationer, hvor ideen er udviklet af organisationen selv (element 1). Den omfatter så også selve den kreative ideudvikling (opfindelse), hvor ideer, praktikker og objekter ikke bare indoptages af organisationen fra omgivelserne, men udvikles i organisationen. Dette kalder igen også på delvist andre forklaringsfaktorer, der relaterer sig til en decideret kreativ skabelsesproces (jf. Mohr, 1969). Man skal således afklare, hvad der menes med, at noget er nyt, og jo mere omfattende denne forståelse er, des mere komplekst bliver innovationsbegrebet. Omvendt er det vigtigt at tage i betragtning, at både indoptagelsen af nye ideer udefra samt udviklingen af nye ideer i organisationer udgør helt centrale elementer ved den almindelige forståelse af innovationsbegrebet. Det taler for at have en bred forståelse af, hvad det vil sige, at en ide er ny.

*Er værdiskabelse en forudsætning for innovation?* Nogle forskere inkluderer et krav om en form for forbedring eller værdiskabelse (element 4), for at et fænomen kan betegnes som en innovation (von Hippel, 1988), men det mest udbredte valg er at gøre spørgsmålet om værdiskabelse til et empirisk spørgsmål (Rogers, 2003). For det første fordi innovationsbegrebet ellers bliver meget komplekst. Det kræver både en beskrivelse af indoptagelsen og anvendelsen af en ny ide samt den positive effekt, som dette måtte have. Man står således overfor en stor både teoretisk og designmæssig udfordring, hvis værdiskabelse gøres til en del af definitionen på innovation. For det andet er selve forestillingen om, at forbedring er et entydigt begreb, en særlig udfordring i forhold til innovation i den offentlige sektor. Værdikonflikt er et helt centralt kendetegn ved den offentlige sektor. Hvad der for nogen giver værdi, er for andre et spild af ressourcer. Spørgsmålet om, hvorvidt, hvordan og hvornår nye tiltag skaber værdi, kan således ikke komme i spil som et selvstændigt forskningsspørgsmål, hvis det inkorporeres i innovationsbegrebet.

Men hvad vil det mere præcist sige, at vi taler om *offentlig sektor*-innovation. I denne artikel tager vi udgangspunkt i Bozeman og Bretschneiders (1994: 202) forståelse af offentlighed, hvor "... organizations (whether government, business, nonprofit, or hybrid) are more or less public depending on the extent to which externally imposed political authority affects them". Det handler altså ikke bare om ejerskab men i bredere forstand om, hvor tæt organisationer er knyttet til det politiske system gennem særligt ressourceafhængighed og beslutningskompetence (Bozeman og Bretschneider, 1994: 210). Helt generelt handler offentlig sektor-innovation derfor om innovation, hvor organisationer med en høj grad af nærhed til de politiske autoriteter innoverer, hvilket på ingen måde udelukker, at også organisationer med en lavere grad af "offentlighed", fx virksomheder eller frivillige organisationer, kan indgå i processen.

I denne artikel giver vi ikke nogen autoritativ definition af offentlig sektor-innovation. Vi præsenterer dog en definition, der indfanger det innovationsbegreb, der ligger på linje med de fleste bidrag til forskningen i offentlig sektor-innovation. Samtidig er det en minimalistisk definition, idet den kun indeholder de basale definerende træk ved innovation. Definitionen er, at *offentlig sektor-innovation er en proces, hvor offentlige organisationer indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen*. Værdiskabelse er således ikke et element i definitionen (om end altid en målsætning), ligesom ideen blot skal være ny for den konkrete organisation og ikke for en bredere gruppe af organisationer. Definitionen ligger også direkte og indirekte til grund for artiklerne i dette temanummer med undtagelse af bidraget fra An-

dersen, Henriksen og Nielsen, der meget eksplicit også inddrager værdiskabelse i deres definition af innovation.

## Artiklerne og innovationsforskningens centrale spørgsmål

Der er som sagt en voksende litteratur om offentlig sektor-innovation. I denne litteratur kan der identificeres en række forskellige debatter. En stor del, hvis ikke størsteparten af forskningen i innovationsprocesser, har fokuseret på, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hæmmer udbredelsen af innovationer (se fx Hansen, 2011; Walker, 2008).

I dette temanummer er disse spørgsmål blandet andet belyst i Mads Leth Jakobsens artikel (Bureaukrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation?), der analyserer, om bureaukratiet hæmmer eller fremmer offentlig sektor-innovation. De er også belyst i Morten Balle Hansens artikel (Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor), der analyserer og sammenligner udbredelsen af organisatorisk innovation i henholdsvis stat og kommuner. Endelig relaterer Larsen og Löfgrens artikel (Empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor – TRYK Politi som case), der undersøger anvendeligheden af en teoretisk forklaringsramme for samarbejdsdrevet offentlig sektor-innovation, sig også til denne debat ved at se på drivkræfter og barrierer for innovation.

En anden central debat, der allerede er berørt i denne indledningsartikel, handler om, hvordan vi skal definere og måle innovation (for klassiske bidrag se Downs and Mohr, 1976; Wolman, 1986). Centralt står her spørgsmålet om, hvorvidt innovation per definition også indebærer værdiskabelse, og hvordan værdiskabelse i givet fald skal måles. Artiklen af Andersen, Henriksen og Nielsen (Digital innovation af folkeskolernes åbenhed og sammenlignelighed: binære modellers endeligt?) bidrager til denne debat ved at præsentere og afprøve en model for innovationers modenhed, der fokuserer på værdiskabelse for slutbrugeren. Modellen anvendes til at måle, i hvor høj grad folkeskoler har implementeret krav om offentliggørelse af karakterer på internettet på en måde, der er rettet mod forældrenes behov. Larsen og Löfgrens artikel berører også denne debat ved at vurdere relevansen af Sørensen og Torfings innovationsbegreb (se tabel 1).

En tredje debat, som den femte artikel af Nielsen og Pedersen skriver sig ind i, er mere klassisk politologisk. Det analyseres, om og hvordan staten kan fremme klimarelaterede innovationer gennem design af statens energipolitik. Her er det staten som rammesætter for og regulator af innovationsprocesser, der er i fokus.

## Litteratur

- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Borins, Sandford F. (2008). *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication. Innovative Governance in the 21st Century*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bozeman, Barry og Stuart Bretschneider (1994). The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences Between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 4 (2): 197-223.
- Damanpour, Fariborz (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal* 34 (3): 555-590.
- Damanpour, Fariborz, Richard M. Walker og Claudia N. Avellaneda (2009). Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies* 46 (4): 650-675.
- Diamond, Jared (1997). *Guns, Germs and Steel: the Fates of Human Societies*. London: Jonathan Cape.
- Digmann, Annemette (2006). *Offentlig innovation: i balancen mellem ide og systematik*. 1. udgave. Kort Til Viden. København: Børsen.
- Downs, George W. og Lawrence B. Mohr (1976). Conceptual Issues in the Study of Innovation. *Administrative Science Quarterly* 21 (4): 700-714.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Hansen, Morten Balle (2010a). Brugerinnovation og strategisk ledelse i den offentlige sektor. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 74 (1): 41-52.
- Hansen, Morten Balle (2010b). Marketization and Economic Performance. *Public Management Review* 12 (2): 255-274.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration* 89 (2): 285-306.
- Hobsbawm, Eric (1997). What Can History Tell Us About Contemporary Society?, kapitel 3 i Eric Hobsbawm (red.), *On History*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Juul Kristensen, Catharina og Søren Vøxted (2011). *Innovation og entreprenørskab*. 1. udgave. København: Hans Reitzel.
- Levi-Faur, David (2002). Herding Towards a New Convention: On Herds, Shepherds, and Lost Sheep in the Liberalization. *Politics Papers, W6-2002*. Nuffield College.

- Levi-Faur, David (2003). The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries. *European Journal of Political Research* 42 (5): 705-740.
- Mohr, Lawrence B. (1969). Determinants of Innovation in Organizations. *The American Political Science Review* 63 (1): 111-126.
- Moore, Mark og Jean Hartley. (2008). Innovations in Governance. *Public Management Review* 10 (1): 3-20.
- OECD (2010). *The OECD Innovation Strategy : Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD.
- Osborne, Stephen P. og Louise Brown (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The Word That Would Be King? *Public Administration* 89 (4): 1335-1350.
- Potts, Jason og Tim Kastle (2010). Public Sector Innovation Research: What's Next? *Innovation: Management, Policy & Practice* 12 (2): 122-137.
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen: Regeringsgrundlag*. København: Regeringen.
- Regeringen (2012/2013). Danmark – løsningernes land. Styrket samarbejde og bedre rammer for innovation i virksomhederne. København:
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5. udgave, 4. print. New York: Free Press.
- Rådet for Teknologi og Innovation (2008). *Strategi for styrket innovation i den offentlige sektor*. København: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Verhoest, Koen, Bram Verschuerre og Geert Bouckaert (2007). Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations. *Governance* 20 (3): 469-497.
- von Hippel, Eric (1988). *The Sources of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Walker, Richard M. (2008). An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 591-615.
- Wolman, Harold (1986). Innovation in Local Government and Fiscal Austerity. *Journal of Public Policy* 6 (2): 159-180.