

Mads Leth Felsager Jakobsen

## Bureaukrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation?<sup>1</sup>

Det er en udbredt forestilling, at bureaukrati hæmmer mulighederne for innovation i den offentlige sektor. Det er argumentet i denne artikel, at dette er en alt for unuanceret forestilling. Nogle elementer af bureaukrati som arbejdsdeling og specialisering synes at fremme innovation, andre elementer som formalisering betyder tilsyneladende ikke så meget, mens elementer som centralisering synes at hæmme innovation. Artiklen er baseret på en gennemgang af både de væsentligste teoretiske argumenter for, hvordan bureaukrati påvirker innovation, samt resultaterne i fem udvalgte empiriske undersøgelser af sammenhængen mellem bureaukrati og innovation (tre ældre metastudier samt to nyere primærstudier). Afslutningsvis diskuteres de praktiske implikationer af vores nuværende viden om sammenhængen mellem bureaukrati og innovation.

Denne artikel handler om, hvordan bureaukrati påvirker innovation i den offentlige sektor. Det er et vigtigt emne, fordi innovation i disse år er højt på den politiske og administrative reformdagsorden for den danske offentlige sektor. Der oprettes innovationsenheder (se fx [mind-lab.dk](http://mind-lab.dk) eller [midtlab.dk](http://midtlab.dk)), uddeles innovationspriser (se fx [kl.dk/innovationspris](http://kl.dk/innovationspris)) og gennemføres mange konkrete innovationsprojekter i den offentlige sektor (se fx Kommunernes Landsforening, 2011). Der er ganske enkelt meget store forventninger til, at øget innovation i den offentlige sektor er en væsentlig del af løsningen på den offentlige sektors udfordringer (Rådet for Teknologi og Innovation, 2008a, 2008b; Mandagmorgen, 2010).

Disse forventninger må imidlertid mødes med en vis skepsis, hvis det er rigtigt, at den offentlige sektor, som det ofte påstås, på grund af sin grundlæggende bureaukratiske organisationsform ikke er særligt effektiv, nytænkende og risikovillig. Som lederen af Mind-Lab Christian Bason (2010: 16) udtrykker det i sin seneste bog om offentlig sektor-innovation: "public sector organizations are hardly fine-tuned innovation machines ... many of them still embody the type of hierarchy and bureaucracy that private companies have been fighting to throw away". Innovation skulle således have svære betingelser i en den offentlige sektor. En Delphi-undersøgelse af 54 danske innovationseksperter har også identificeret bureaukrati i form af blandt andet silotænkning og nulfejlskultur som en udbredt barriere for innovation i den danske offentlige sektor (Larsen

og Lund, 2011: 406-407). At der er et modsætningsforhold mellem bureaukрати og innovation er også en udbredt forestilling i den samfundsvidenskabelige litteratur (dette påpeges blandt andet af Damanpour, 1996: 149; O'Toole og Meier, 2011: 133-134).

Hvis offentlig sektor-innovation skal være løsningen på den offentlige sektors udfordringer, forudsætter det derfor en af to ting. Enten at man kan gennemføre en voldsom afbureaukratisering af den offentlige sektor, eller også at forholdet mellem bureaukрати og innovation ikke er så entydigt, som det ofte er blevet påstået. Det er den sidste forestilling, som jeg vil kigge nærmere på i denne artikel. Mere præcist belyser jeg to spørgsmål:

1. Hvilke teoretiske argumenter taler for og imod, at der er en negativ effekt af bureaukрати på innovationsprocesser?
2. Hvad siger den empiriske litteratur om sammenhængen mellem bureaukрати og innovation i den offentlige sektor?

Angående det første mere teoretiske spørgsmål vil artiklen trække på den ganske omfattende organisationslitteratur, der findes om bureaukратiets effekter både generelt og i forhold til private virksomheder (for et overblik se Hage, 1999). I forhold til det andet spørgsmål må artiklen tage hensyn til, at der ikke er nogen veludbygget empirisk litteratur om sammenhængen mellem bureaukрати og innovation i den offentlige sektor (lignende diagnoser findes hos Nauta og Kasbergen, 2009; Walker, 2008: 591). Spørgsmålet vil derfor blive belyst ved at trække på en række ældre metastudier af private for-profit- og nonprofit-organisationer suppleret med de få nyere undersøgelser af offentlige og nonprofit-organisationer, som det gennem en systematisk litteratursøgning har været muligt at identificere.

Artiklens hovedargument er, at der hverken teoretisk eller empirisk er grundlag for at lave en stærk modstilling mellem bureaukрати og innovation. Selvom der er gode teoretiske argumenter for og empiriske studier, der viser, at nogle dimensioner af bureaukрати som centralisering påvirker innovation negativt, gælder dette ikke for alle dimensioner af bureaukрати. Formalisering kan teoretisk argumenteres for at have både positive og negative effekter på innovation, og empirisk er der faktisk ikke tegn på nogen systematisk sammenhæng mellem formalisering og innovation. Endelig er der gode grunde både teoretisk og empirisk til at tro, at ofte oversete dimensioner af bureaukрати som arbejdsdeling og specialisering rent faktisk fremmer innovation.

Artiklen falder i fire dele. Først defineres begreberne bureaukрати og innovation. Dernæst præsenteres de teoretiske argumenter for, hvorvidt bureaukрати

har en negativ effekt på innovation. Så holdes denne diskussion op mod resultaterne fra den empiriske litteratur, inden artiklen rundes af med en samlet diskussion.

## Hvad er bureaukrati og innovation?

Bureaukrati defineres i denne artikel som en idealtypisk organisationsform, der har følgende træk (Albrow, 1972: 37-39; Weber, 1971: 107-109):

- Hierarkisk: Organisationen er vertikalt inddelt i niveauer af over-/underordningsforhold.
- Centraliseret: Beslutninger træffes centralt i organisationen.
- Formaliseret: Der styres med formelle procedurer og regler.
- Arbejdsdelt: Organisationen er opdelt i funktionelle enheder.
- Specialiseret: Der bruges specialister til løsning af opgaverne.

Den bureaukratiske organisationsform er en idealtipe, som virkelighedens organisationer kan nærme sig. Selvom den danske offentlige sektor har nogle klare bureaukratiske træk, afviger den på en række punkter også fra det idealtypiske bureaukrati, idet den blandt andet har elementer af professionel autonomi, korporative beslutningsstrukturer og interne markeder.

Bureaukrati er også et flerdimensionelt fænomen, der ikke nødvendigvis har en stærk indbyrdes sammenhæng empirisk (Hall, 1963; Walton, 2005). Man kan fx have formaliserede organisationer med stor decentralisering, eller organisationer med stor arbejdsdeling men et begrænset hierarki. Men den grundlæggende logik er, at jo tættere en organisation er på at have alle disse karakteristika, des mere bureaukratisk er den. Omvendt er det dog værd at fremhæve, at bureaukrati ofte først og fremmest forbindes med hierarki, centralisering og formalisering. Jeg vil i analyserne derfor også sondre mellem disse tre traditionelle bureaukratidimensioner – hierarki, centralisering og formalisering – og så de to ofte mere oversete dimensioner arbejdsdeling og specialisering.

Offentlig innovation defineres i artiklen som processer, hvor offentlige organisationer indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen. Definitionen adskiller sig kun fra en generisk definition af innovation ved, at den er specifikt relateret til offentlige organisationer. Derfor kan teoretisk og empirisk litteratur om organisationer generelt også bruges som udgangspunkt til at undersøge artiklens forskningsspørgsmål. At offentlige organisationer modsat andre organisationer er kendetegnet ved en særlig stor tilknytning til det politiske system, vil dog blive diskuteret i artiklens afrunding.

Innovationsprocessen kan opdeles i en initieringsfase og en implementeringsfase. Initieringsfasen er den fase, hvor organisationen definerer sine problemer, søger i omgivelserne efter løsninger (eller selv forsøger at udvikle dem) samt vurderer, hvorvidt disse rent faktisk kan løse nogle af problemerne. Dette kan så føre til en beslutning om at indoptage eller afvise disse innovationer (Rogers, 2003: 422-424). I implementeringsfasen tilpasses innovationen til organisationen, og den omsættes til praksis (Rogers, 2003: 424-429). Det er dermed også klart, at en vellykket innovationsproces er baseret på en række ret forskellige komponenter. Der skal være

- (a) kreativitet hvor man søger efter eller udvikler innovationer
- (b) beslutningskapacitet så det er muligt formelt at indoptage innovationen
- (c) implementeringskapacitet så innovationen føres ud i livet.

Det er i forhold til disse meget forskellige komponenter, at man skal forstå effekterne af bureaukrati på innovation.

Denne model for innovationsprocessen relaterer sig kun til en enkelt innovation. Der findes mange studier af enkelte innovationers spredning (for danske eksempler se Bhatti et al., 2011; Dahl og Hansen, 2006). I forhold til relationen mellem bureaukrati og innovation er organisationers innovationsaktivitet – deres generelle indoptagelse af innovationer – mere central. Betydningen af usystematiske faktorer, der påvirker hver enkelt innovationsproces, bliver udjævnet ved at se på det samlede omfang af innovationsprocesser (Damanpour, 1991: 556-557). Innovation måles således ud fra, hvor mange innovationer ud fra et givet sæt af mulige innovationer en organisation indoptager. Man kan her sondre mellem typer innovationer. En klassisk sondring er mellem administrative og tekniske innovationer. Administrative innovationer vedrører organisationers struktur, strategi og ledelse. Tekniske innovationer er rettet mod organisationers produktionsprocesser og kunder/klienter (Jaskyte, 2011: 78). Det omfatter således både rent snævert tekniske forhold ved produktionsprocesser men også introduktionen af nye services eller udvikling af eksisterende services. Der kan inden for tekniske innovationer sondres mellem mere specifikke innovationstyper, blandt andet markedsrettede innovationer (fx udlicitering) og *ancillary* innovationer med inddragelse af eksterne aktører (fx brugerinddragelse) (Walker, 2008: 593).

## Den bureaukratiske position

Udgangspunktet for præsentationen af de teoretiske argumenter for og imod en negativ effekt af bureaukrati på innovation vil være en karakteristik af, hvad

jeg kalder den bureaukratiske position. Det vil sige en præsentation af de mekanismer, der i litteraturen fremhæves som skabende en negativ sammenhæng mellem bureaukrati og innovation.<sup>2</sup> Ingen bestemte forskere kan tages til indtægt for den samlede bureaukratiske position, der i sagens natur bliver en kende karikeret. Omvendt er de konkrete mekanismer solidt forankret i litteraturen, ligesom de mange negative syn på bureaukrati, der fremføres i offentligheden, nødvendigvis må abonnerer helt eller delvist på positionen. Derefter vil jeg i det efterfølgende afsnit præsentere tre indvendinger mod denne bureaukratiske position.

En central komponent i innovationsprocessen er den kreativitet, der gerne skulle kendetegne initieringsfasen. Formalisering, centralisering og hierarki er her de dimensioner af bureaukratigræbet, der skulle være særligt problematiske. I sin opsummering af innovationslitteraturen peger Rogers (2003: 412) således på, at centralisering og formalisering skulle have en negativ sammenhæng med initieringen af innovationsprocesser. Der kan i litteraturen identificeres en række mekanismer bag denne negative sammenhæng. For det første skulle de tre bureaukratidimensioner føre til mindre commitment og involvering blandt medarbejderne, hvilket igen skulle reducere disses motivation til at deltage i innovationsprocesser. Ydermere skulle de formelle regler skabe ufleksibilitet og derigennem hæmme kreativitet (Delbecq og Pierce, 1978; Thompson, 1965). For det andet skulle et stærkt fokus på formelle regler og en begrænset inddragelse i beslutningsprocesser begrænse medarbejdernes muligheder for at søge ny viden (Zaltman et al., 1973: 138-143). Eggers og Singh (2009: 42) har i deres håndbog for offentlig innovation udtrykt argumentet således:

Without loosening the sometimes suffocating grip of bureaucracy over the more creative employees, it will be difficult to motivate them to innovate. This means dismantling or bypassing structures and systems that ensure conformity and stifle creativity, and building new structures that encourage fresh thinking.

For det tredje vil de mange niveauer i en hierarkisk organisation hæmme, at gode ideer bevæger sig vertikalt i organisationen (Hull og Hage, 1982; Torfing, 2011: 120).

Der er derudover argumenter om, at formalisering, centralisering og hierarkisering gennem nogle af de samme mekanismer også kan være hæmmende for innovation i implementeringsfasen (Torfing, 2011).

Tabel 1 nedenfor opsummerer den bureaukratiske position (og indvendingerne mod denne). Her præsenteres også en anden mekanisme, der skul-

le skabe en negativ sammenhæng mellem specialisering og arbejdsdeling og så innovation. Mekanismen er, at specialisering og arbejdsdeling vil hæmme, at ideer flyder frit mellem sektorer i den offentlige forvaltning, ligesom det vil gøre det svært at skabe koordination mellem organisationens forskellige dele i forbindelse med implementeringen af innovationen (Torfing, 2011: 120). En typisk betegnelse for dette fænomen er silotænkning.

*Table 1: Argumenter for og imod bureaukratiets negative effekt på innovation*

Bureaukrati-dimensioner	Bureaukratiskeptisk position	Indvendinger mod bureaukratiskeptis	
		Initieringsfase	Implementeringsfase
Centralisering, formalisering og hierarkisering	Mindsker - involvering - commitment - motivation - fleksibilitet - vidensøgning - spredning af ideer	Er ambivalente fænomener (red vs. green tape) (understøttende vs. tvingende regler) (3)	Fremmer koordination og mindsker usikkerhed (2)
Specialisering og arbejdsdeling	Skaber silotænkning (mindre samarbejde og spredning af ideer)	Bringer forskellige ideer og problemforståelser ind i organisationen (1)	

### Tre indvendinger mod den bureaukratiskeptiske position

Den teoretiske litteratur om innovation og bureaukrati giver i hvert fald anledning til tre indvendinger mod den bureaukratiskeptiske position:

(1) Specialisering og arbejdsdeling kan også have positive effekter på innovation, der kan modvirke de negative effekter af silotænkning. Det gælder særligt i initieringsfasen. Arbejdsdeling og specialisering indebærer, at der i organisationen er aktører, som har forskellige perspektiver, vidensgrundlag og kompetencer. Det kan netop fremme kreative processer og dermed initieringsfasen for innovation (Hage, 1999; Kimberly og Evanisko, 1981; Thompson, 1965). Det er i det hele taget en udbredt hypotese i litteraturen om innovation, at diversitet i organisationer fx via specialisering fremmer innovation ved at skabe en større mangfoldighed af ideer (Bason, 2010: 125-125). Effekten af specialisering og arbejdsdeling vil dog selvfølgelig afhænge af organisationens evne til at udnytte disse forskellige kompetencer og vidensformer i innovationsprocessen (Bason, 2010: 124-125; Hage, 1999). Disse mekanismer er i tabel 1 vist som indvending 1 mod den bureaukratiskeptiske position.

(2) Effekten af centralisering, formalisering og hierarkisering varierer mellem de forskellige faser i innovationsprocessen. Argumenterne for en negativ effekt af disse dimensioner hænger som sagt særligt sammen med den negative effekt, som de skulle have på den kreativitet og åbenhed, der er central i initieringsfasen. Der har imidlertid i litteraturen om offentlig sektor-innovation været en tendens til at nedtone implementeringssiden af innovationsprocessen (O'Toole, 1997: 119). Men der er faktisk gode teoretiske argumenter for, at centralisering, formalisering og hierarkisering skulle have en mindre negativ eller måske ligefrem en positiv effekt i implementeringsfasen (Delbecq og Pierce, 1978). I sin opsummering af litteraturen peger Rogers (2003: 411) således på, at centralisering og formalisering skulle have en positiv sammenhæng med implementering af innovationer. Argumenterne for denne positive effekt er, at formalisering, hierarki og centralisering kan skabe klarhed og dermed mindre konflikt og usikkerhed i organisationen (O'Toole, 1997; Zaltman et al., 1973: 138-146).

Ligeledes kan formalisering og hierarki også understøtte (i stedet for at undergrave) etableringen af de netværk med aktører uden for organisationen, der kan være nødvendige for at implementere innovationer (O'Toole, 1997). Innovationsprocesser i netværk kan være præget af usikkerhed og lav gensidig tillid. Her kan regler – formelle og uformelle – reducere denne usikkerhed og dermed fremme samarbejde mellem medlemmerne af netværket (O'Toole, 1997: 134). Disse mekanismer i form af koordination og reduktion af usikkerhed er i tabel 1 præsenteret som indvending 2 mod den bureaukratiske position.

(3) Centralisering, formalisering og hierarki er også tvetydige i forhold til initieringsfasen. Man skal være påpasselig med at tilskrive faktorer entydigt positive eller negative effekter selv inden for bestemte faser af innovationsprocessen. Tvetydighed har således stået centralt i de senere års studier af formelle regler, hvor regler ikke ses som negative *a priori*. I stedet sondrer man mellem regler, der tjener et formål, og regler, der ikke tjener et formål. Det har ført til en sondring mellem *red tape*-regler, der er regler med negative effekter (Bozeman og Feeney, 2011; Bozeman, 2000) og *green tape*-regler, der er effektive regler, dvs. regler, der er teknisk gennemførlige og acceptable for de aktører, der skal opretholde og overholde dem (DeHart-Davis, 2009: 362).

Tvetydigheden er også blevet fremhævet i forhold til formalisering og hierarki (Adler og Borys, 1996). Her sondres mellem, hvorvidt formalisering og hierarki er understøttende for medarbejderne i organisationen, dvs. at de gør medarbejdere bedre til at udføre deres opgaver, eller tvingende, idet de påtvinger medarbejderne en bestemt indsats og føjelighed, som de ellers ikke ville have leveret (Adler og Borys, 1996: 61). Understøttende formalisering handler

fx om at få gode praksisser kodificeret, hvorved de stabiliseres og bliver til et format, der kan fastholdes og spredes. Tvingende formalisering presser omvendt folk til at gøre ting, de ellers ikke ville have gjort, og som påvirker dem uden at øge deres motivation og commitment (Adler og Borys, 1996: 69).

Både sondringen mellem red tape og green tape og mellem understøttende og tvingende formalisering peger således på, at bureaukratiet kan være ambivalent. Derfor skulle formalisering, centralisering og hierarki heller ikke have entydige effekter. Man er i dette perspektiv i stedet nødt til at se på, hvordan og på hvilken måde formaliseringen, centraliseringen og hierarkiseringen er udformet konkret.

Indvendingerne mod den bureaukratiske position består således af argumenter, der peger på, at effekten af bureaukrati på innovation kan være positiv for nogle dimensioner, at den kan variere mellem faserne af innovationsprocessen, samt at man mere konkret skal teoretisere og analysere bureaukatiets udformning og omgivelser for at fange den varierende betydning, bureaukrati kan have. I den forstand kan man se de tre indvendinger inden for rammerne af *contingency theory* (Scott og Davis, 2007: 103-104), idet de alle tre kredser om, hvordan effekterne, og dermed bidraget til en innovativ organisation fra forskellige organisatoriske strukturer, afhænger af organisationens konkrete situation, kultur og omgivelser. Inden for contingency theory-litteraturen vil man imidlertid gå videre og ikke blot se på de enkelte dimensioner af bureaukrati, men på betydningen af forskellige konfigurationer af værdier på disse dimensioner (Mintzberg, 1980, 2007). Det er nu tid til at se på, hvad den empiriske litteratur kan fortælle os om sammenhængen mellem de enkelte dimensioner af bureaukrati og så innovation.

## Hvad siger den empiriske litteratur?

Der er efterhånden en stor litteratur om innovationsaktivitet i private virksomheder og nonprofit-organisationer. Når det handler om offentlige organisationer, er litteraturen mere sparsom. Samtidig har den eksisterende generelle litteratur om offentlig sektor-innovation været præget af meget divergerende resultater (Downs og Mohr, 1976), der har gjort det svært at skabe klar viden om årsagerne til innovation.

### *Litteraturen*

Jeg har brugt følgende procedure til at identificere den relevante litteratur: (a) en systematisk litteratursøgning på CSA (Cambridge Scientific Abstracts) med relevante søgeord<sup>3</sup> resulterende i 541 artikler, (b) udvælgelse (af forfatteren og en studentermedhjælp) af relevante artikler baseret på abstracts resulterende i



57 studier,<sup>4</sup> (c) udvælgelse ved forfatteren af studier der direkte belyste artiklens problemstillinger resulterende i to studier samt (d) indhentning af yderligere litteratur baseret på litteraturlisterne af de under punkt c udvalgte studier resulterende i tre studier (de tre metastudier).

De tre metastudier er Damanpour (1991, 1996), der baserer sig på undersøgelser fra perioden fra 1960 til 1988 (samme datasæt ligger til grund for de to analyser), og de omfatter både for profit-og nonprofit-organisationer, og Zornoza et al. (2007) der er baseret på undersøgelser fra 1970-2001, og som kun omfatter for profit-organisationer. Damanpour (1996) adskiller sig fra Damanpour (1991) ved kun at undersøge, hvilke faktorer der modererer sammenhængen mellem centralisering og formalisering og så innovation.

Fordelene ved at bruge metastudier er, at det derved bliver muligt at opsummere resultaterne fra mange undersøgelser, samtidig med at der tages hensyn til, hvilken kvalitet (i form datagrundlag) de enkelte undersøgelser har.<sup>5</sup> Ulemper ved disse konkrete metastudier er, at særligt for profit-organisationer adskiller sig fundamentalt fra de fleste organisationer, der kan siges at indgå i den offentlige sektor. De søger et overskud til deres typisk private ejere, mens den typiske offentlige organisation ikke drives med det formål at skabe et overskud til sine ejere, der i sidste instans er politiske organer som ministerier, kommunalbestyrelser osv. Omvendt vil nogle for profit-og private nonprofit-organisationer være involveret i produktionen af offentlige ydelser – som fx fysioterapi – hvorved de alligevel vil have en relativt tæt relation til det politiske system. Det er sådanne nonprofit-organisationer i form af hospitaler, skoler m.m., der indgår i både Damanpours og Jaskytes (se nedenfor) undersøgelser. Hermed er særligt disse studier velegnede til at sige noget om offentlig sektor-innovation. Hvorvidt en organisation er for profit eller nonprofit eller offentlig eller privat, er derfor heller ikke noget mål for, hvor bureaukratisk organisationen er. Niveaue af bureaukrati er i de præsenterede undersøgelser blevet målt i forhold til hver enkelt organisation.

På den baggrund inddrages også de to eneste undersøgelser af sammenhængen mellem bureaukrati og innovation hos producenter af offentlige ydelser, som det var muligt at identificere gennem litteratursøgningen. Det er Walkers (2008) undersøgelse af 74 engelske kommuner samt Jaskytes (2011) undersøgelse af 79 amerikanske nonprofit-organisationer, der arbejder med at forbinde skoler med lokalsamfundet.

At litteratursøgningen har fanget de væsentligste tilgængelige studier, er indikeret ved, at Damanpours metastudier også står centralt i Hartleys (2006: 51-52) review af litteraturen om offentlig sektor-innovation. Her nævnes heller ikke andre studier af sammenhængen mellem bureaukrati og innovation.

Hendes litteraturreview er baseret på 200 artikler og 15 bøger fra perioden 1990-2004. Et senere litteraturreview (Nauta og Kasbergen, 2009) for perioden 2005-2008 med de tilsvarende principper som Hartley og baseret på 31 udvalgte artikler har heller ikke identificeret andre relevante studier for denne artikel.

### *Resultater fra fem udvalgte studier*

Som vi skal se, kan der findes nogle systematiske mønstre på tværs af mange studier, men samtidig er der også i denne undersøgelse en vis divergens mellem generelle sammenhænge og resultaterne af enkeltstudier. Resultaterne fra de fem studier er vist i tabel 2.

Ser man på *centralisering*, finder metaanalyserne det forventede resultat fra den bureaukratiske position. Der er en negativ sammenhæng mellem centralisering og innovation. Dette gælder også, hvis man kun ser på administrative innovationer. Samtidig er der ikke nogen forskel i sammenhængen mellem centralisering og innovation mellem initierings- og implementeringsfasen. Dette er et lidt overraskende fund i den empiriske litteratur, idet der er gode teoretiske grunde til at tro, at der skulle være en mere positiv (eller mindre negativ) effekt af centralisering i implementeringsfasen. I de to nyere studier af Walker (2008) og Jaskyte (2011), der begge fokuserer på producenter af offentlige ydelser, er der en mere kompleks effekt af centralisering. Walker (2008) finder en negativ effekt af centralisering for administrative (og ancillary) innovationer, men ikke nogen sammenhæng for service- og markedsinnovationer. Tilsvarende finder Jaskyte (2011) ingen sammenhæng for tekniske innovationer, men i stedet en positiv sammenhæng for administrative innovationer. Dette viser igen den relativt store ustabilitet, der kendetegner innovationsforskningen, da Jaskytes (2011) fund er i modstrid med den generelle sammenhæng, som Damanpour (1996) har fundet for administrative innovationer. Alt i alt støtter den empiriske litteratur dog op om, at centralisering først og fremmest skal ses som en hæmsko for innovation.

I forhold til *formalisering* er resultaterne mindre støttende for den bureaukratiske position. Der er i metastudierne ingen generel sammenhæng mellem formalisering og innovation. Dog finder Damanpour (1996) en negativ sammenhæng blandt nonprofit-organisationer. Der er igen ikke nogen forskel mellem initierings- og implementeringsfasen. Administrative innovationer giver ligeledes en negativ sammenhæng hos Damanpour (1996). Det komplekse billede består, når man inddrager de to nyere studier. Hos Walker (2008) er sammenhængen negativ for serviceinnovationer, uden sammenhæng for administrative og markedsrettede innovationer samt positiv for ancillary innovatio-

*Tablet 2: Sammenhæng mellem bureaukratielementer og innovation i fem studier*

	Damanpour (1991)	Damanpour (1996)	Zornoza et al. (2007)	Walker (2008)	Jaskyte (2011)
Enhed	For profit- og nonprofit-virksomheder	For profit og nonprofit-virksomheder	For profit-virksomheder	Kommuner	Nonprofit-organisationer
Design	Metastudie	Metastudie	Metastudie	Panelundersøgelse	Tværsnitundersøgelse
Undersøelsesgrundlag	37 studier (ca. 1960-1988) af sammenhænge med bureaukrativvariable. I alt 97 korrelationer	15 studier <sup>a)</sup> (ca. 1960-1988) med relevante sammenhænge. I alt 56 korrelationer	75 korrelationer omfattende bureaukratforhold (1970-2001)	74 engelske kommuner undersøgt med survey og registerdata i 2001 og 2002	79 amerikanske organisationer på skoleområdet
Centralisering	Negativ	Moderering af negativ sammenhæng: - ikke ved nonprofit - ikke ved adm. inno. - styrket ved tekn. inno. - ikke mellem faser	Negativ	Negativ for administrativ og ancillary  Ingen for service og marked	Positiv for administrativ  Ingen for teknisk
Formalisering	Ingen	Moderering af ingen sammenhæng: - bliver negativ ved nonprofit - bliver negativ ved adm. inno. - bliver positiv ved tek. inno. - ikke mellem faser	Ingen	Negativ med service	Ingen
Hierarkisering	Ingen	-	-	-	-
Specialisering	Positiv (ingen ved initiering og positiv ved impl.)	-	Positiv	Ingen	Ingen
Arbejdsdeling	Positiv (negativ i initiering og positiv ved impl.)	-	Positiv	-	-

- indikerer, at denne faktor ikke er blevet analyseret i den pågældende undersøgelse.

a. Disse studier indgår også i de 37 studier i Damanpour (1991).

ner. Jaskyte (2011) finder slet ikke nogen sammenhæng. Der er således ikke i den empiriske litteratur nogen entydig opbakning til at se formalisering som en hæmsko for innovation. Der er snarere grund til at tro, at formalisering kan have en varieret effekt afhængigt af både innovationstype og sektor.

*Hierarkisering* er kun undersøgt i et enkelt studie (Damanpour, 1991). Her findes der ikke at være nogen sammenhæng mellem hierarki og innovation. Der er således heller ikke her en empirisk litteratur, der er i overensstemmelse med den bureaukratiske position. Hierarki synes ikke at skade mulighederne for innovation.

I forhold til *specialisering og arbejdsdeling* giver metastudierne de resultater, som man skulle forvente ud fra indvendingerne mod den bureaukratiske position. Der findes i begge metastudier en positiv sammenhæng mellem både specialisering og arbejdsdeling og så innovation. Innovation synes således at blive fremmet af, at organisationen opbygges med specialister i forhold til de enkelte arbejdsopgaver samt en opdeling af virksomheden i funktionelle kategorier. Damanpour (1991) finder for øvrigt også her den eneste forskel mellem faserne i innovationsprocessen, idet arbejdsdelingen skulle have en positiv effekt i implementeringsfasen og en negativ effekt i initieringsfasen. Hverken Walker (2008) eller Jaskyte (2011) finder nogen sammenhæng mellem specialisering og innovation. Der er således igen ikke tale om et helt stabilt empirisk fund. Omvendt giver de positive sammenhænge i de to metastudier anledning til seriøs tvivl om, hvorvidt den bureaukratiske position holder, når det handler om arbejdsdeling og specialisering.

## Afrunding, diskussion og anbefalinger

Det var formålet med denne artikel at underkaste påstanden om, at bureaukrati hæmmer offentlig sektor-innovation, et kritisk eftersyn. Emnet er vigtigt, fordi bureaukrati ofte ses som en barriere for de store ambitioner, som findes i det politisk-administrative system ikke bare i Danmark men bredt i den vestlige verden om at skabe mere offentlig sektor-innovation.

Hvad har jeg så fundet frem til i artiklen? For det første er der i litteraturen teoretiske argumenter for, at nogle dimensioner af bureaukrati som centralisering, formalisering og hierarki kan hæmme innovation. Omvendt kan der også identificeres teoretiske argumenter for, hvorfor der ikke altid skulle være en sådan stærk negativ effekt alt afhængigt af fasen af innovationsprocessen samt den mere præcise udformning af centralisering, hierarki og formalisering. Ser vi på den empiriske litteratur, er der er således også kun entydig støtte til en negativ sammenhæng mellem centralisering og innovation. I forhold til formalisering og hierarkisering er de empiriske fund i litteraturen langt mere

uklare, og der er tilsyneladende ikke nogen klar sammenhæng. Endelig er der i forhold til arbejdsdeling og specialisering tegn på klare positive sammenhænge. Tilsammen peger dette på, at bureaukrati ikke så klart er den fjende af innovation, som det ofte påstås. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at det ikke bare gælder de ofte oversete elementer af bureaukratisering i form af specialisering og arbejdsdeling, men også de klassiske bureaukratielementer i form af formalisering og hierarkisering. Resultatet skyldes derfor ikke alene, at jeg i denne artikel anlægger et bredere bureaukratibegreb, end man ofte gør i både den offentlige og den videnskabelige debat.

Jeg har i artiklen fokuseret på innovation som et generisk fænomen, mens de særlige træk, der kendetegner offentlig sektor-innovation, har været i baggrunden. Afslutningsvis er det værd at fremhæve, at netop offentlige organisationers tilknytning til det politiske system, hvor der er en lav grad af risikovillighed, samt et ønske om at producenterne af offentlige ydelser står politisk til ansvar for deres handlinger, også taler for et mere nuanceret syn på bureaukrati i forhold til innovation. Bureaukrati har nemlig også nogle i effekter i form af stabilitet, lighed, upartiskhed og stor ansvarlighed (se Jakobsen, 2009), der er værdsatte i det politiske system. Undermineres disse værdier i innovationens navn, vil innovation som løsning og styringsinstrument næppe have en lang levetid i den offentlige sektor. I stedet skal innovation netop finde sted uden at kompromittere sådanne grundlæggende hensyn. Så i en vis forstand forudsætter offentlig sektor-innovation også tilstedeværelsen af bureaukrati. Man skal derfor også være opmærksom på, at man ikke gennemtvinger innovationsvenlige organisationsformer, der egentlig ikke passer til den situation, som de skal fungere i (Mintzberg, 1980: 338-339).

Kan der så derudover udledes nogen positive praktiske implikationer af denne artikel? Der kan ikke gives generelle entydige anbefalinger til, hvordan man kan skabe en mere innovativ offentlig sektor. Dertil er både vores teoretiske og empiriske viden (endnu) for kompleks og ustabil. Men man kan dog godt strække artiklens overvejelser så langt, at det fører til en anbefaling af, at man i relation til innovation skal holde op med at snakke om bureaukrati eller ej. I stedet må man se på dimensioner af og former for bureaukrati. Bureaukrati kan betyde mange ting, og denne ambivalens må man tage seriøst i opbygningen af en mere innovativ offentlig sektor. Udfordringen er at få offentlig sektor-innovation og bureaukrati til at sameksistere og komplementere hinanden.

Man kan derfor se anbefalingen fra innovationslitteraturen om, at man skal skabe miljøer i organisationer, hvor innovation kan få lov at trives, som et oplagt svar på denne udfordring. Det skal være såkaldte *safe havens* i form af selvstændige organisatoriske enheder, som både er tæt på men adskilt fra

den egentlige produktion og administration, og som givet en bred aktørsammensætning og en stor frihed fra central styring har gode forudsætninger for at gennemføre innovationsprojekter (se fx Bason, 2010: 113; Eggers og Singh, 2009: 134; Hilavacek og Thompson, 1973). Hermed kan man (i hvert fald i princippet) inden for den samme organisationen både have nytænkning og afprøvning af nye ideer samtidig med, at man sikrer en stabil driftsorganisation, inden for hvilken de mest lovende innovationsprojekter kan implementeres. Det svarer i princippet til en form for hybridorganisering, som den kendes fra contingency theory, hvor fx en klassisk bureaukratisk organisering baseret på regler og standardisering eksisterer adskilt fra men dog inden for den samme organisation som *ad hoc*-prægede og meget autonome enheder fokuseret på innovation (Mintzberg, 1980: 337). Hermed ikke sagt, at en sådan organisationsstruktur i sig selv løser problemet, men det burde i organisationer, hvor kultur og ledelse understøtter integration mellem driftsorganisationen og sådanne innovationsmiljøer, kunne føre til, at bureaukratisk organisation og innovation kan komplementere hinanden.

I denne anbefaling ligger implicit også en erkendelse af, at det enten ikke tjener noget formål eller ikke er muligt at afbureaukratisere den offentlige sektor helt bredt men samtidig også, at der er behov for nogle regler og formelle organiseringer, der understøtter innovative processer. BARNET [læs: bureaukrati] skal altså ikke skylles ud med badevandet men snarere opdrages og bringes i anvendelse på en mere konstruktiv måde. Og innovationszoner kan være et sådant redskab. Det muliggør kreativitet og udvikling, samtidig med at det er indlejret i en bureaukratisk organisationsform med alle dennes dyder (og under).

## Noter

1. En stor tak til de tre anonyme bedømmere for deres konstruktive kommentarer. Resultatet er selvfølgelig helt forfatterens eget ansvar.
2. En række af de artikler, der bruges til at identificere disse teoretiske argumenter, indeholder også empiriske analyser. Det er dog udelukkende de teoretiske argumenter, der her refereres til.
3. Der blev søgt med følgende strenge: "determinants of innovation" AND (bureau\* OR rule\* OR hierarchy OR formalization OR centralization OR merit OR specialization OR neutrality OR vertical OR top-down). I de forskellige søgninger udskiftedes "determinants of innovation" med "predictors of innovation", "explanations of innovation", "explaining innovation", "causes of innovation" og "analyzing innovation".

4. 1. Artiklen skal være på engelsk; 2. Studiet skal være en kvantitativ sammenhængsundersøgelse (kan være også være en kvantitativ metaanalyse); 3. Den afhængige variabel skal være innovation enten i form af udvikling af eller indoptagelse af nye ideer/praksisser og/eller implementeringen af disse; 4. Analysen skal indeholde mindst én variabel, der kan siges at være en operationalisering af en af følgende faktorer: bureaukrati, regler, hierarki, centralisering, formalisering, specialisering, professionalisme, neutralitet og merit.
5. Litteraturen om offentlig sektor-innovation har ikke så veldefinerede og standardiserede mål, at det er muligt at lave statistiske metastudier af offentlig sektor-innovation (Hartley, 2006: 79).

## Litteratur

- Adler, Paul S. og Bryan Borys (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly* 41 (1): 61–89.
- Albrow, Martin (1972). *Bureaukrati: Et hovedbegreb i samfundsdebatten*. Fremads Samfundsvidenskabelige Serie. Danmark: Fremad.
- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Bhatti, Yosef, Asmus Olsen og Lene Pedersen (2011). Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres. *Public Administration* 89 (2): 577-594.
- Bozeman, Barry (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, Barry og Mary K. Feeney (2011). *Rules and Red Tape: a Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dahl, Poul Skov og Kasper Hansen (2006). Diffusion of Standards: The Importance of Size, Region and External Pressures in Diffusion Processes. *Public Administration* 84 (2): 441-459.
- 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 (1996). Bureaucracy and Innovation Revisited: Effects of Contingency Factors, Industrial Sectors, and Innovation Characteristics. *The Journal of High Technology Management Research* 7 (2): 149-173.
- DeHart-Davis, Leisha (2009). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 361-384.
- Delbecq, Andre L. og Jon L. Pierce (1978). Innovation in Professional Organizations. *Administration in Social Work* 2 (4): 411-424.

- Downs, George W. og Lawrence B. Mohr (1976). Conceptual Issues in the Study of Innovation. *Administrative Science Quarterly* 21 (4): 700-714.
- Eggers, William D. og Shalabh Kumar Singh (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. S.l.: Deloitte.
- Hage, Jerald T. (1999). Organizational Innovation and Organizational Change. *Annual Review of Sociology* 25: 597-622.
- Hall, Richard H. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology* 69 (1): 32-40.
- Hartley, Jean (2006). *Innovation and Its Contribution to Improvement – A Review for Policy-makers, Policy Advisers, Managers and Researchers*. London: Warwick Business School.
- Hilavacek, James og Victor Thompson (1973). Bureaucracy and New Product Innovation. *Academy of Management* 16 (3): 361-361.
- Hull, Frank og Jerald Hage (1982). Organizing for Innovation: Beyond Burns and Stalker's Organic Type. *Sociology* 16 (4): 564-577.
- Jakobsen, Mads Leth (2009). Bureautisering som begreb: fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt. *Politica* 41 (2): 135-149.
- Jaskyte, Kristina (2011). Predictors of Administrative and Technological Innovations in Nonprofit Organizations. *Public Administration Review* 71 (1): 77-86.
- Kimberly, John R. og Michael J. Evanisko (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. *The Academy of Management Journal* 24 (4): 689-713.
- Kommunernes Landsforening (2011). *Inspirationskatalog med bidragene til innovationsprisen 2011 – 60 innovative kommunale projekter*. København: KL.
- Larsen, Troels Schultz og Dorthe Hedensted Lund (2011). Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation, pp. 401-417 i Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mandagmorgen (2010). *Velfærdens innovationskatalog 2010*. København: Mandag Morgen.
- Mintzberg, Henry (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science* 26 (3): 322-341.
- Mintzberg, Henry (2007). *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research*. 21. print. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nauta, Frans og Peter Kasbergen (2009). *OECD Literature Review. Public Sector Innovation. Lectoraat Innovatie Rapport*. <http://www.lectoraatinnovatie.nl/wp-content/uploads/2009/04/literature-review-public-sector-innovation-20090315.pdf>.



- O'Toole, Laurence J. (1997). Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society* 29 (2): 115-138.
- O'Toole, Laurence J. og Kenneth J. Meier (2011). *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5. udgave, 4. print. New York: Free press.
- Rådet for Teknologi og Innovation (2008a). *Strategi for styrket innovation i den offentlige sektor*. København: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.
- Rådet for Teknologi og Innovation (2008b). *Øget videnspredning og innovation i den offentlige sektor: på vej mod en strategi*. København: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.
- Scott, W. Richard og Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. International udgave. Harlow: Pearson/Prentice Hall.
- Thompson, Victor A. (1965). Bureaucracy and Innovation. *Administrative Science Quarterly* 10 (1): 1-20.
- Torring, Jacob (2011). Teorier om offentlig administration og styring: fra stillestående bureaukrati til samarbejdsdrevet innovation, pp. 117-136 i Eva Sørensen og Jacob Torring (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- 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.
- Walton, Eric J. (2005). The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber's Model of Bureaucratic Control. *Organization Studies* 26 (4): 569-600.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Zaltman, Gerald, Robert Duncan og Jonny Holbek (1973). *Innovations and Organizations*. New York: Wiley.
- Zornoza, César Camisón, Montserrat Boronat Navarro og Mercedes Segarra Cipres (2007). A Meta-analysis of Organizational Innovation, pp. 61-75 i John Saeed (red.), *In Contemporary Corporate Strategy – Global Perspectives*. New York: Routledge.