

# Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse Jacob Torfing \*

*Jacob Torfing*  
Jacob Torfing, Department of  
Society and Globalization,  
Roskilde University

Nøgleord: Bureaucrati,  
offentlig innovation, samar-  
bejde, offentlig ledelse,  
kriminalitetsforebyggelse

Keywords: Bureaucracy,  
public innovation, collabora-  
tion, public management,  
crime prevention

## Abstract

Samarbejdsdrevet innovation er en ny metode til at skabe offentlig innovation, der både gør op med lovprisningen af diverse innovationshelte og med forestillingen om, at innovation primært fremmes gennem bureaukratiske rutiner eller markedsbaseret konkurrence. Styrken ved samarbejdsdrevet innovation er, at interaktionen mellem de forskellige offentlige og private aktører skærper problemforståelsen, øger iderigdommen og skaber ejerskab til nye og vovede løsninger. Der er imidlertid mange barrierer for samarbejdsdrevet innovation, og der er derfor behov for en ny form for innovationsledelse, der kan overvinde eller mindske barriererne. Artiklen giver et bud på tre nye innovationslederroller, der kan understøtte samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Argumentet illustreres af et empirisk casestudie af formuleringen af en exit-strategi for bandemedlemmer i København, der ønsker at komme ud af et kriminelt miljø og få en ny og trygge tilværelse. Analysen perspektiveres til sidst i forhold til de nye forvaltningspolitiske vinde.

## Collaborative innovation in the public sector: Drivers, barriers and the need for innovation management

Collaborative innovation is a new method for creating public innovation that both takes issue with the traditional appraisal of innovation heroes and with the idea that public innovation is primarily a result of stable bureaucratic procedures or market-based competition. The strength of collaborative innovation is that the interaction between public and private actors sharpens the problem definition, generate more and better ideas and build ownership to new and bold solutions. However, there are many barriers to collaborative innovation in the public sector and there is, therefore, a great need for innovation management in order to remove or at least reduce the barriers. The article delineates three new roles for innovation managers that will help to support processes of collaborative innovation. The argument is illustrated by an empirical case study of the formulation of an exit strategy for gang members in Copenhagen, who want to leave a criminal environment and establish a new and safer life. The conclusion evaluates the collaboration innovation method in the light of the transition from New Public Management to New Public Governance.

Offentlig förvaltning  
Scandinavian Journal of  
Public Administration  
16(1): 27-47

© Jacob Torfing and Förvalt-  
ningshögskolan, 2012.  
ISSN: 1402-8700  
e-ISSN: 2001-3310

\***Jacob Torfing** Professor i Politik og Institutioner, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, Bygning 25.2, Universitetsvej 1, postboks 260, DK-4000 Roskilde, Danmark, telefon: +4546742185, e-mail: jtor@ruc.dk. Jacob Torfing er leder af Center for Demokratisk Netværksstyring og leder af CLIPS-projektet om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Han har publiceret en stribe bøger og mange artikler om netværksstyring, offentlig ledelse, policy-reformer, demokrati og offentlig innovation.

## Indledning

Der er et stigende fokus på offentlig innovation i danske styrelser, regioner og kommuner (FTF, 2010), og der udfoldes store bestræbelser på at skabe mere innovation i den offentlige sektor. Der er flere grunde til den voksende interesse for innovationsdagsordenen. Stigende udgiftspres og finanskrisen nærer på mange direktioner forestillingen om, at vi kan løse offentlige opgaver bedre og billigere ved at satse på innovation. Alternativet til innovation er procentvise besparelser via 'grønthøstermetoden', som fører til øget stress og forringelser af den offentlige velfærd. Længere nede i den offentlige forvaltning er det ikke så meget muligheden for at spare penge, men derimod ønsket om at øge kvaliteten af den offentlige service og forbedre problemløsningsevnen, der motiverer de ansatte til at skabe innovation (Sullivan og Turner, 2010). Dertil kommer de fagprofessionelles ønske om at få deres faglige viden og kompetencer mere i spil, end det har været tilfældet i de sidste årtier, hvor New Public Management-regimet har fortrængt de fagprofessionelles motivation og faglighed.

Uanset grunden, så er innovation i dag højt på den offentlige sektors dagsorden, og det udfordrer forvaltningsforskningen, der traditionelt ikke har haft meget til overs for den offentlige sektors innovationskraft. Weber (1971) understreger således behovet for en stabil og forudsigelig forvaltning baseret på nedskrevne regler, hierarkisk styring og fagprofessionel specialisering, selvom han dog samtidig er bekymret for, at bureaukratiet fanger os i rationalitetens og konformitetens jernbur. Downs (1967) hævder, at offentlige organisationer har en tendens til at forvitte, efterhånden som de bliver større og større, og at de med tiden taber deres målsætning af sigte og tvinges til at bruge al deres energi på intern koordination og eksterne grænsekrige. Pressman og Wildavsky (1973) viser, at det ofte går galt, når nye ideer søges implementeret ned gennem den offentlige sektors lange beslutningskæder, og Lindblom (1968) understreger forandringernes inkrementale og kontinuerlige karakter, som betyder, at der skal mange små forandringer til, før kursen for alvor ændres (Lindblom, 1979). Institutionelle teorier om sporafhængighed hamrer det sidste søm i ligkisten ved at demonstrere, at selv suboptimale løsninger fastholdes, hvis der lokalt er en positiv feedback fra medarbejdere og brugere (Pierson, 1994, 1997). Der er dog enkelte lyspunkter, som eksempelvis Kingdon (1984), der mener, at der undtagelsesvis kan skabes innovation, når kaotiske strømme af problemer, løsninger og beslutningsanledninger kobles sammen. Der er desuden også forskere som March (1991) og March og Olsen (1989, 1995), der hæfter sig ved tilstedeværelsen af faste rutiner og procedurer for undersøgelsen og udnyttelsen af muligheden for at skabe nye og innovative løsninger. Disse lyspunkter forbliver dog undtagelsen, der bekræfter reglen om, at forvaltningsforskningen ikke har haft særlig stor tiltro til muligheden for at skabe offentlig innovation (Torfing, 2011).

Forvaltningsforskningen har måske nok ret i, at det er svært at skabe innovation i den offentlige sektor på grund af dens bureaukratiske organisering, den politiske styring og manglen på økonomiske tilskyndelser. Den pessimistiske opfattelse af muligheden for offentlig innovation udfordres imidlertid af en ræk-

ke nye teorier om netværksstyring (Koppenjan og Klijn, 2004; Dente, Bobbio og Spada, 2005) og organisatorisk læring (Wenger, 1998; Haukrogh og Riishøj, 2006). Disse teorier har en mere optimistisk opfattelse af, hvordan samarbejde mellem offentlige og private parter kan skabe passende forstyrrelser, generere nye og kreative ideer og måske vigtigst af alt skabe ejerskab til implementeringen af disse.

I forlængelse heraf fokuserer denne artikel på de nye teorier om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor (Roberts og King, 1996; Van der Ven et al., 2007; Eggers og Singh, 2009; Bommert, 2010), der i kraft af betoningen af det interaktive aspekt ligger i forlængelse af virksomhedsøkonomiske teorier om 'social innovation' (Phills, Deiglmeier og Miller, 2008) and 'co-creation' (Prahalad og Ramaswamy, 2004). Den grundlæggende tese i disse teorier er, at alle faser i innovationsprocessen kan styrkes gennem samarbejde mellem forskellige offentlige og/eller private aktører (Sørensen og Torfing, 2011). Samarbejdsdrevet innovation kræver imidlertid udøvelse af en særlig form for innovationsledelse, der supplerer den velkendte administrative og strategiske ledelse. Disse argumenter vil blive udfoldet både teoretisk og i deres praktiske implikationer, og vil desuden blive illustreret af et empirisk eksempel fra den kriminalpræventive indsats.

Artiklen lægger ud med at definere offentlig innovation og analysere det stigende fokus på offentlig innovation. Derefter opregnes de forskellige kilder til offentlig innovation som udgangspunkt for en kritisk diskussion af lovprisningen af forskellige innovationshelte, som fører frem til erkendelsen af behovet for samarbejdsdrevet innovation. Denne diskussion efterfølges af en påpejning af forskellige barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation og af behovet for en ny form for innovationsledelse. Endelig præsenteres analysen af en empirisk case om udviklingen af en exit-strategi for bandemedlemmer i København, som tjener til at illustrere argumentet om samarbejdsdreven innovation og betydningen af innovationsledelse. Afslutningsvis perspektiveres den teoretiske og empiriske analyse i forhold til forskningen i netværksstyring og offentlig ledelse og i forhold til de nye administrationspolitiske vinde, der blæser i den offentlige sektor.

## **Innovation: hvad, hvorfor og hvordan?**

Innovation indebærer forandring, men ikke al forandring er innovation (Sørensen og Torfing, 2011). For at vi kan tale om innovation, skal der være tale om en anden- eller tredjeordens forandring, der ikke som i en førsteordens forandring blot giver os mere eller mindre af det samme, men enten bryder med den gængse praksis på området eller med de vante forestillinger, der ligger til grund for denne praksis (Hall, 1993). Innovation er, som Schumpeter (1934) siger, 'nye kombinationer', men det er vigtigt at holde sig for øje, at nye kombinationer enten kan være et resultat af, at man i en given situation opfinder noget helt nyt, eller et resultat af at man i en given kontekst kopierer, tilpasser og applicerer noget fra en anden kontekst. Det er således ikke kilden til nye og kreative løsninger og

tiltag, men den konkrete empiriske sammenhæng, som disse løsninger og tiltag indgår i, der bestemmer, om der er tale om en innovation (Roberts og King, 1996).

Det at få en ny ide er udtryk for kreativitet, men kreativitet bliver først til innovation, når den nye ide gennemføres og gør en forskel (Hartley, 2005). Innovation kan således defineres som en bevidst, proaktiv og åben proces, hvorigenem problemer og udfordringer defineres, og nye ideer udvikles, udvælges, implementeres og spredes (Sørensen og Torfing, 2011). Man skal dog passe på ikke at opfatte innovationsprocessen som en velordnet og lineært fremadskridende proces. Innovation er en kompleks proces med mange feedbackloops, spring, tilbageløb og gentagelser (Van der Ven et al., 2007).

Innovation er en kvalitativ forandring, der gør en forskel, men innovation er ikke i sig selv godt eller skidt, og det er farligt at definere innovation som nye ideer, der skaber værdi (Bason, 2007), fordi det giver innovation en positiv og normativ værd. Min anbefaling er således, at vi definerer innovation værdineutralt, og så efterfølgende vurderer om innovationen er succesfuld ud fra en bedømmelse af, om den fører til et ønskværdigt resultat. Problemet er her, at der er mange forskellige synsvinkler, og at politikere, medarbejdere og borgere ofte vil have forskellige vurderinger af resultatet af offentlig innovation. Udvikling af metoder til at evaluere, om innovationer fører til et ønskværdigt resultat, er derfor en vigtig opgave for forvaltningsforskningen.

Offentlig innovation kan ligesom innovation i private virksomheder tage form af enten service- og produktinnovation, procesinnovation eller organisatorisk innovation. Dertil kommer policy-innovation, der handler om at innovere de offentlige problemforståelser, målsætninger og løsningsstrategier, og positionel innovation, som handler om at ændre forestillingen om den offentlige sektors rolle og opgaver og dens samspil med omgivelserne (Hartley, 2005), for eksempel gennem udlicitering, inddragelse af frivillige eller dannelse af netværk og partnerskaber.

Selvom den offentlige sektor er mere dynamisk og innovativ end sit rygte, synes der i dag at være et stigende behov for at fremme offentlig innovation (Sørensen og Torfing, 2011). Det skyldes først og fremmest det skærpede krydspres mellem stigende forventninger og ambitioner og de begrænsede offentlige ressourcer. Efter mange år med rationalisering og effektivisering ved hjælp af LEAN-metoden er det blevet stadigt sværere at finde ressourcerne til at imødekomme borgernes stigende forventninger om skræddersyede serviceydelser af høj kvalitet og medarbejdernes voksende styringsambitioner, der næres af deres professionsfaglighed. Det er derfor behov for innovative løsninger, der kan give os mere kvalitet og mere træfsikre løsninger for den samme eller en mindre pris. En anden forklaring på den stigende interesse for offentlig innovation er det store antal 'wicked problems', som er defineret som komplekse problemer, der er svære at definere og finde løsninger på, og som kalder på specialiseret viden, involverer en lang række forskellige interessenter og rummer et stort konfliktpotential. Problemer så som klimaomstilling, fedmeepidemi og løsning af ghetto-problemer er eksempler på wicked problems, der ikke kan løses ved hjælp af

standardløsninger eller ved at sende flere penge, men kræver nytænkning og kreative løsninger.

Endelig spiller globaliseringen og den aktuelle økonomiske finanskrisen en vigtig rolle. Globaliseringen skaber vindere og tabere nationalt, regionalt og lokalt afhængigt af de private og offentlige parters innovationskapacitet, og recessionen skaber behov for en innovativ offentlig indsats med henblik på at skabe vækst, udvikling og beskæftigelse i samfundet, inkl. de forskellige udkantsskibe. Alle danske ministerier er således blevet bedt om at undersøge, hvordan de kan gå nye veje for at skabe vækst og udvikling i Danmark.

Det stigende behov for offentlig innovation rejser naturligvis spørgsmålet om, hvorvidt innovation er et ubetinget gode, som man ikke kan få nok af. Svaret er, at der altid er en risiko for, at organisationer og medarbejdere overbebyrdes af en vedvarende strøm af innovationer, som skaber stress og usikkerhed, og som i kraft af mangelfuld implementering og evaluering undergraver kravet om sikker drift. Derfor er det vigtigt, at man ikke skaber innovation for innovationens egen skyld. Vi skal ikke lave innovation overalt og hele tiden, men systematisk overveje, om der er mulighed for og grund til at gøre tingene på en ny og anderledes måde med henblik på at højne kvaliteten, problemløsningsevnen og konkurrencekraften.

Spørgsmålet er imidlertid, om den offentlige sektor overhovedet er i stand til at imødekomme det stigende behov for innovation. Den offentlige sektor opfattes undertiden, og især af folk fra den private sektor, som et stivnet og utidssvarende bureaukrati, der ikke evner at skabe fornyelse. Selvom det offentlige bureaukrati med dets hierarki, siloer, regelstyring, stive professionsgrænser og institutionelle afsondrethed givetvis rummer en lang række barrierer for innovation, må vi dog ikke glemme, at private virksomheder også er organiseret som bureaukratiske organisationer og derfor har mange af de samme barrierer som offentlige organisationer (Halvorsen et al., 2005). Vi må heller ikke glemme, at der sket store forandringer i den offentlige sektor gennem de sidste 25 år, som har øget forandringsparathed. New Public Management-reformerne har spillet en positiv rolle ved at sætte målstyring, systematisk evaluering og strategisk ledelse på dagsordenen (Hood, 1991). Der er dog stadig nogle specifikke offentlige innovationsbarrierer: Indtægtsbaserede budgetter, der gør, at ineffektivitet i et vist omfang tolereres; en manglende bundlinje, der gør det svært at aflæse effekten af innovation; fravær af økonomiske incitamenter og risiko for at innovative organisationer gøres til genstand for besparelser; komplekse og lovregulerede ydelser, der er svære at ændre uden at komme i konflikt med en lang række offentlige krav, normer og værdier; og en politisk styring baseret på et delt lederskab i toppen, hvor oppositionen hele tiden er klar til at straffe fejlslagen innovation.

Disse barrierer opvejes dog i nogen udstrækning af nogle specifikke drivkræfter for innovation i den offentlige sektor. Den offentlige sektor har et stort budget, der er i stand til at absorbere omkostningerne ved fejlslagen innovation. Desuden er der nogle meget veluddannede og kompetente medarbejdere og ledere, der er drevet af deres professionsfaglige ambitioner om at gøre tingene bed-

re og mere effektivt, og nogle meget interesserede borgere, som ikke bare bruger deres exit-mulighed, når de er utilfredse, men også gerne bruger deres voice-mulighed til at gøre opmærksom på det, der ikke fungerer, og komme med forslag til forbedringer. Endelig betyder den store og stigende medieopmærksomhed, at offentlige medarbejdere holdes på tærne, og den forholdsvis begrænsede rivalisering mellem ministerier og kommuner betyder, at der er gode muligheder for tværgående læring.

Problemet er dog, at offentlig innovation har en tendens til at være episodisk og ofte præges af tilfældigheder (Eggers og Singh, 2009). Der skabes således innovation, når nye tekniske muligheder byder sig til; når der er negativ medieomtale; når det lykkes at få fat i statslige puljemidler til at igangsætte forsøg og eksperimenter; eller når der ansættes nye ledere, der skal vise deres værd. Alle former for innovation er velkomne, hvis de understøtter den offentlige sektors målsætninger, men de offentlige innovationers episodiske og tilfældige karakter hindrer opbygningen af den institutionelle kapacitet til at skabe innovation (Eggers og Singh, 2009). Der er derfor behov for en ny innovationsdagsorden, der gør innovation til en vedvarende og systematisk aktivitet, som gennemsyrrer hele den offentlige sektor.

### Samarbejdsdrevet innovation

Der er mange kilder til innovation i den offentlige sektor. Offentlige organisationer præsenteres ustandseligt for nye tekniske muligheder og videnskabelige opdagelser, der stiller spørgsmål ved den eksisterende praksis. Der spredes forestillinger om 'best practice' fra ministerier, videnscentre og kampagneinstitutioner, og oversættelsen og tilpasningen af disse forestillinger til lokale forhold vil ofte føre til udviklingen af 'next practice'. Mange kommuner og styrelser kigger også over hegnet til naboen for at lære af deres mest vellykkede innovationer. Endelig bringer nye medarbejdere ny viden og nye ideer ind i de offentlige organisationer. Disse eksterne kilder til innovation (se Powell og DiMaggio, 1983) i den offentlige sektor suppleres af en række interne kilder. Der skabes læring og innovation i daglige praksisfællesskaber mellem folk, der arbejder sammen om løsning af specifikke opgaver og i den forbindelse støder ind i problemer og udfordringer, som kræver proaktiv handling (Wenger, 1998). Innovationskabelsen øges betragteligt, når der skabes læringsprocesser, der går på tværs af praksisfællesskaber, som kan forstyrre hinandens grundlæggende antagelser og vante forestillinger (Swan, Scarbrough og Robertson, 2002). De fleste offentlige organisationer undergår også periodiske evalueringer af deres resultater og revisioner af deres målsætninger, og begge dele kan føre til innovative indsatser – ofte gennem igangsættelse af målrettede innovationsprojekter.

Som nævnt er teknologiske muligheder og videnskabelige opdagelser en vigtig kilde til innovation, men i sidste ende skabes al offentlig innovation af sociale og politiske aktører, der reagerer på problemer og udfordringer og beslutter sig til at udnytte nye muligheder og ny viden til at tænke ud af boksen. I forlængelse af denne indsigt har der siden begyndelsen af 1980'erne været en ten-

dens til at se offentlig innovation som resultat af forskellige innovationsheltes indsats (Sørensen og Torfing, 2011). Ligesom man i det private erhvervsliv har fremhævet de individuelle entreprenørers bedrifter, så har man i den offentlige sektor og inden for forvaltningsforskningen lovprist forskellige innovationshelte. Polsby (1984) så i udgangspunktet politikerne som de store innovationshelte. Godt hjulpet af deres embedsmænd lancerer de nye ideer i valgkampe, pressemøder, trontaler mv. for at udvise politisk lederskab og vinde vælgerens gunst. New Public Management rettede fokus et helt andet sted og lovpriste de offentlige lederes rolle som strategiske ledere og de private udbyderes markedsinduce-rede evne til at udvikle nye metoder og bringe nye ideer ind i den offentlige sektor (Hood, 1991). Senere har både forskningen og en række store fagforbund fremhævet medarbejdernes store indsats for at skabe mere innovation (LO, 2008). Sidste skud på stammen er lovprisningen af brugernes rolle i det, der i dag går under navnet brugerdrevet innovation (Hippel, 1988, 2007), og som bygger på antagelsen om, at læring om og fra brugerne af en given innovation kan bidrage til at skabe innovation (Hansen, 2010).

Alle disse aktører kan på hver deres måde bidrage til at skabe offentlig innovation, men ofte vil et tværgående samarbejde mellem de forskellige offentlige og private aktører bidrage til at optimere innovationsprocessen og skabe bedre resultater. I virkeligheden er det faktisk sjældent, at offentlig innovation skabes af en enkelt aktør. Det er som regel i mødet mellem forskellige aktører, at de nye tanker opstår, kvalificeres og vinder opbakning (Borins, 2001). Denne empiriske observation understøttes af forskningen, som viser, at alle dele af innovationsprocessen kan styrkes gennem samarbejde, defineret som en konstruktiv bearbejdning af forskelle med henblik på at løse fælles problemer (Gray, 1989; Eggers og Singh, 2009; Sørensen og Torfing, 2011). Definitionen af problemer og udfordringer bliver bedre, når der bringes forskellige erfaringer, vidensformer og synsvinkler i spil. Udvikling af nye kreative ideer styrkes, når forskellige aktører forstyrrer og udfordrer hinanden og bygger videre på hinandens ideer. Udvælgelsen af de mest lovende ideer bliver mere sikker, når der er flere parter, som ud fra forskellige synsvinkler kan vurdere potentielle gevinster og risici ved alternative innovative løsninger. Implementeringen bliver bedre, når ressourceindsatsen koordineres, og der skabes fælles ejerskab gennem deltagelse og samarbejde. Sidst men ikke mindst sikres spredningen af de innovative tiltag gennem netværkssamarbejde, som gør deltagerne til ambassadører for de innovative løsninger.

Samarbejdsdrevne innovationsstrategier har en klar fordel i forhold til bureaukratiske og markedsbaserede innovationsstrategier, idet de sikrer, at det er evnen til at skabe innovation og ikke institutionelle og organisatoriske grænser, der bestemmer, hvem der deltager i innovationsprocessen (Bommert, 2010). Både i de offentlige bureaukratier og i private virksomheder, som konkurrerer på markedsvilkår, sker innovation som regel 'in-house', hvilket hindrer en tværgående udveksling af erfaringer, viden, ideer og vurderinger. Offentlige organisationer er således præget af silotænkning, og private virksomheder kæmper som regel indædt mod hinanden hele vejen hen til patentkontoret. Mange private

virksomheder synes dog at have erkendt de store problemer, der er forbundet med markedsdrevet og konkurrencebaseret innovation, og er i stigende grad begyndt at skabe samarbejdsdrevet innovation gennem etablering af strategiske alliancer (Teece, 1992) og anvendelse af 'crowd sourcing', hvor internettet bruges til at rekruttere innovative løsninger på specifikke udfordringer blandt anonyme kunder, eksperter og andre virksomheder (Gloor, 2005).

Samarbejdsdrevet innovation kan organiseres på forskellige måder. En hyppigt anvendt offentlig samarbejdsmetode er at skabe rum uden for, men tæt på driften, hvor medarbejdere på kryds og tværs af organisatoriske enheder og faggrænser – og gerne i dialog med brugere, offentlige ledere og eksperter – udvikler og afprøver nye ideer i praksis. Resultatet er ofte, at der skabes innovation 'under radaren', og udfordringen består i at få opskaleret og spredt sådanne innovationer til hele organisationen.

En anden samarbejdsmetode er at etablere tværinstitutionelle netværk inden for den offentlige sektor – for eksempel mellem offentlige ledere – der ud over faglig sparring kan bruges til at sprede kendskabet til innovative løsninger, som andre kan oversætte og tilpasse til deres organisation. Udfordringen er her at få offentlige organisationer til at lære af hinanden. Mange kommuner vil hellere være 'first movers' end 'second movers', hvilket er ærgerligt, fordi man ved at kopiere andre sparer udviklingsomkostningerne og samtidig høster gevinsterne.

En tredje samarbejdsmetode indebærer etablering af partnerskaber mellem offentlige organisationer og private parter, der måske har andre muligheder og betingelser for at skabe innovation. I partnerskaber udnyttes aktørernes komplementære ressourcer til at skabe innovation, og de private parters organisation kan bruges som væksthuse og laboratorier for udvikling og afprøvning af innovative løsninger, der senere kan overføres til den offentlige sektor. Udbudsregler og kulturelle forskelle kan dog undertiden skabe problemer for etableringen af offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI).

Den sidste samarbejdsmetode er etableringen af styringsnetværk baseret på en gensidig afhængighed mellem offentlige og/eller private aktører med relevante erfaringer, ideer og ressourcer. Der er mange former for formelle og uformelle styringsnetværk, der kan anvendes til at udviklingsopgaver ved at skabe samarbejdsdrevet innovation. Udfordringen er dog, at netværk ofte på grund af deres svage institutionalisering bliver nødt til at overlade implementeringen af innovative løsninger til bureaukratiske enheder uden forståelse for målsætningerne og ejerskab til de innovative ideer.

Valget af samarbejdsmetode afhænger i høj grad af problemet, situationen og traditionen inden for det pågældende område (Eggers og Singh, 2009). Som vi har set, knytter der sig særlige udfordringer til de forskellige samarbejdsmetoder. Udfordringerne understreger behovet for innovationsledelse.

## Ledelse af samarbejdsdrevet innovation

Samarbejdsdrevet innovation kan skabe fornyelse og kvalitetsløft i en tid, hvor den offentlige sektor er under pres, men der er ingen garanti for, at det lykkes at



skabe interaktion mellem de relevante aktører, få dem til at samarbejde og sikre, at samarbejdet fører til innovative løsninger (Ansell og Gash, 2012; Sørensen og Torfing, 2012). Barrieren for aktørernes deltagelse og interaktion er ofte, at der ikke er tradition for deltagelse inden for det pågældende område, at der er dårlige erfaringer fra tidligere deltagelsesprocesser, eller at aktørerne er usikre på, hvem af de andre aktører der vil deltage, og hvad deres egen deltagelse vil kræve af dem (Ansell og Gash, 2007; Gray, 1989). Barrieren for at skabe et konstruktivt samarbejde mellem forskellige aktører er i mange tilfælde tilstedeværelsen af organisatoriske og mentale siloer, manglen på gensidig tillid og ubearbejdede interessekonflikter (Straus, 2002). Endelig er barrieren for udvikling og realisering af innovative løsninger, at der undertiden udvikles et konserverende tunnel-syn hos aktører, der ofte arbejder sammen (Skilton og Dooley, 2010), at aktørerne ikke tør løbe risikoen ved at gøre noget nyt (Mulgan, 2007), og at implementeringen af nye løsninger er mangelfuld på grund af den lave institutionaliseringsgrad i samarbejdsarenaer, der mangler en klar ansvarsfordeling og gængse administrative rutiner (O'Toole, 1997).

Hvis disse barrierer skal overvindes, og det skal lykkes at skabe samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor, kræver det udøvelse af innovationsledelse. Innovationsledelse adskiller sig fra den traditionelle bureaukratiske ledelse ved at tage udgangspunkt i tværgående problemer og udfordringer frem for afgrænsede programmer, og adskiller sig samtidig fra den strategiske ledelse i New Public Management ved, at der ikke i udgangspunktet er en givet målsætning og retning, idet det gælder om at tænke 'ud af boksen' i forhold til definitionen af problem, målsætninger og løsninger.

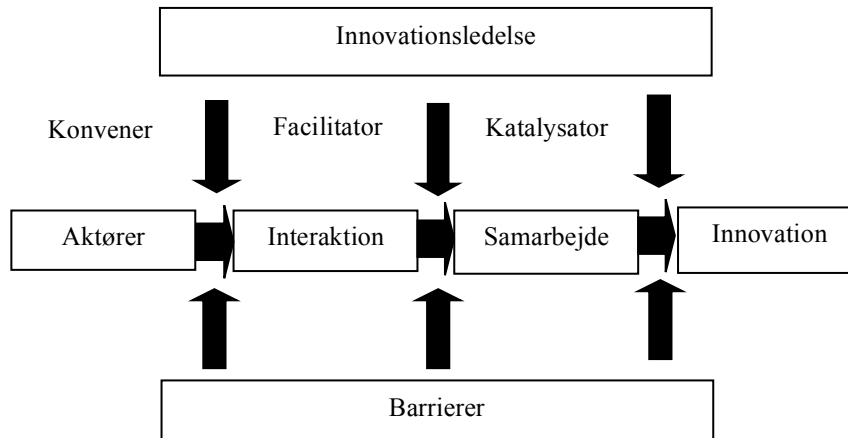
Det nødvendige processuelle flow fra aktører via interaktion og samarbejde til innovation kan, som angivet i figur 1, skabes gennem en særlig form for hands-on innovationsledelse, hvor innovationslederen i forsøget på at håndtere og overvinde de oven for beskrevne barrierer træder i karakter som henholdsvis konvener, facilitator og katalysator (Crosby og Bryson, 2010; Morse, 2010; Page, 2010; Ansell og Gash, 2012).

*Konvenerens* rolle er at igangsætte processen ved at mobilisere aktørerne og rammesætte interaktionen. Konveneren skal således:

- Skabe politisk opbakning til nytænkning og sikre et tilstrækkeligt råderum til at udvikle nye innovative løsninger gennem tværgående samarbejde
- Sætte holdet ved at identificere aktører med relevante erfaringer, ideer og kompetencer og motivere dem til at deltage
- Fordele rollerne mellem deltagerne i interaktionsprocessen og lave en plan for, hvem der deltager hvor og hvordan i de forskellige faser af innovationsprocessen
- Bringe de forskellige parter sammen og skabe rammer, processer og incitamenter, der beforder udveksling af relevant viden og ressourcer med henblik på at skabe innovation

- Angive en fælles retning for innovationsprocessen og afstemme forventningerne til resultatet, så det er klart, om innovationen sigter på at skabe besparelser, øge kvaliteten, løse komplekse problemer eller skabe øget arbejdsglæde

Figur 1: Hands-on ledelse af samarbejdsdrevet innovation



*Facilitatorens* opgave er at få aktører med forskellige synsvinkler, ideer og præferencer til at arbejde sammen om at løse fælles problemer gennem en konstruktiv dialog, gensidige læreprocesser og udveksling af komplementære ressourcer. Facilitatoren skal således:

- Understøtte processen ved at indkalde til møder, samle op på disse, sikre løbende kommunikation og i det hele taget aktivere deltagerne
- Skabe gensidig tillid mellem deltagerne ved at fremme uformelt socialt samvær, ved at etablere klare fælles spilleregler og ved selv at vise dem tillid
- Udvikle fælles forståelsesrammer ved at etablere fælles fokuseringspunkter, udvikle et fælles sprog og etablere et fælles vidensgrundlag
- Løse eller mediere konflikter, så de bliver konstruktive og produktive frem for destruktive og handlingslammende
- Fjerne forhindringer for samarbejde ved eksempelvis at afklare, hvordan eventuelle omkostninger og gevinster fordeles mellem parterne

*Katalysatorens* rolle er at skabe passende forstyrrelser og sikre, at nye ideer kvalificeres, implementeres og spredes. Katalysatoren skal således:

- Animere deltagerne til at tænke ud af boksen ved at konstruere ydre trusler og om muligt en brændende platform samt ved at arrangere fælles ekskursioner til steder, hvor man er gået nye veje i opgaveløsningen

- Hindre snæversyn ved at skabe forstyrrelser, hvilket kan ske ved at anlægge nye vinkler, invitere nye aktører på banen eller bringe ny viden i spil
- Igangsætte kreative og søgende processer ved at ændre omgangsformen i gruppen og sørge for, at man mødes andre steder og på andre måder, end man plejer
- Hjælpe med at håndtere risici forbundet med innovative løsninger, bl.a. ved at sørge for, at ansvaret deles mellem flere parter, at deltagelsen i innovative ordninger er frivillig, og at fejl rettes hurtigt og smertefrit
- Sikre at deltagerne påtager sig rollen som ambassadører og spredningsagenter for innovationsprojektet i deres forskellige formelle og uformelle netværk

Selvom de tre former for hands-on innovationsledelse retter sig mod forskellige dele af de samarbejdsdrevne innovationsprocesser, så skal de ofte udøves simultant og i skiftende rækkefølger alt efter behovet. Det skyldes, at samarbejdsdrevne innovationsprocesser er komplekse og både rummer spring og overlap.

Omstillingen af offentlige organisationer til at være omdrejningspunkter for skabelsen af samarbejdsdrevet innovation kræver en bevidst strategi for at skabe en stærkere innovationskultur og geare medarbejderne til at arbejde sammen og aktivt fremme innovation. Der er derfor behov for *hands-off innovationsledelse*, der kan skabe organisatoriske rammer, som i højere grad, end det er tilfældet i dag, engagerer de offentlige medarbejdere i skabelsen af samarbejdsdrevet innovation (Eggers og Singh, 2009).

Det kræver eksempelvis, at man forsøger at bekæmpe den nulfejlskultur, der er fremherskende i mange offentlige organisationer, så fejl opfattes som et udgangspunkt for læring, og angsten for at fejle ikke bliver en bremse på innovationsskabelsen. Der er også mange steder behov for at begrænse de mange og detaljerede regler, der hindrer realiseringen af nye og kreative ideer, og neddrosle og reformere det ressourcekrævende og ofte demotiverende tælleregime, som undertiden straffer offentlige organisationer, der skaber innovation, ved ikke at måle de nye innovative mål og aktiviteter, men fastholde målingen af de aktiviteter, som man har besluttet at ændre eller stoppe. Der skal i stedet for lægges mere vægt på tillidsbaseret ledelse, og dokumentationskrav og målinger skal være mere fleksible og begrænses til nogle få overordnede resultater, der opleves som relevante, meningsfulde og påvirkelige af medarbejderne. Forskningen (Jensen et al., 2008) viser også, at flade og fleksible organisationer med en klar mission og stærk ledelse skaber mere innovation end traditionelle hierarkier med diffuse målsætninger og svag ledelse. Sidst men ikke mindst er det vigtigt at tilskynde tværfaglighed, bryde huller i siloerne og skabe organisationer uden klare grænser, som indgår i partnerskaber og netværk med andre organisationer og aktivt efterspørger input fra omgivelserne (Eggers og Singh, 2009).

HR-funktionen kan desuden spille en vigtig rolle med at geare offentlige medarbejdere til innovation. Det handler bl.a. om at sørge for, at der er diversitet

i medarbejdergruppen, så forskellige erfaringer og fagligheder kommer i spil og skaber forstyrrelser. Men da forskellighed både kan skabe konflikt og undertiden føre til, at 'man taler for døve ører', er det vigtigt at have mange 'boundary spanners' i form af personer med en blandet faglig baggrund og mangeartede erfaringer, som kan oversætte og skabe dialog mellem forskellige grupper og fagligheder. Hvis målet er at skabe innovation, så er det heller ikke nok at rekruttere og fastholde stabile eller effektive medarbejdere, sådan som man plejer. Der skal i højere grad tænkes i at rekruttere, udvikle og fastholde kreative talenter. Medarbejderne bør også have mulighed for at bidrage med en nedefra-og-op idegenerering. Tværgående teams længere oppe i organisationen kan bruges til at kvalificere og teste medarbejdernes nye ideer. Endelig er der en vigtig ledelsesopgave på personalesiden, som handler om at skabe balance mellem forandring og tryghed, så medarbejderne ikke går ned med stress på grund af et alt for højt og vedvarende forandringstempo.

## Københavns Kommunes exit-strategi for bandemedlemmer

Kriminalitetsbekymringen i den danske befolkning lå i 2010 og 2011 på et historisk lavt niveau (Justitsministeriet, 2012). Der har dog de senere år været et stort fokus i medierne på den kriminelle underverden og på banderelateret vold. Det skyldes først og fremmest bandekonfliktens opblussen i 2008 samt det faktum, at der i stigende grad har været anvendt skydevåben i disse konflikter. Alene i 2008 var der 76 banderelaterede skudepisoder (Københavns Politi, 2009). Bandekonflikten fortsatte i 2009, og der har også været en række skudepisoder i både 2010, 2011 og 2012.

Når man taler om kriminelle bander, skal man skelne mellem de store, vel-etablerede bander af voksne etniske danskere og indvandrere, der bedriver organiseret kriminalitet, og så de mindre og mere fragmenterede ungdomsbander, der er involveret i hashsalg, tyveri, overfald og hærværk. Som hovedregel er voksenbanderne en opgave for politiet, mens ungdomsbanderne og rekrutteringen til disse er en opgave for både politiet og en lang række kommunale myndigheder og partnerskaber.

Hvor den præventive indsats i Københavns Kommune søger at hindre, at unge kommer ind i de forskellige typer af bander, så handler Københavns Kommunes nye exit-strategi om at hjælpe unge mellem 18 og 25 år, der ønsker at forlade banderne og det kriminelle miljø.<sup>1</sup> Problemet er, at banderne aktivt søger at hindre deres medlemmer i at forlade banderne, dels fordi det svækker deres styrke og sammenhold, og dels fordi det rummer en sikkerhedsrisiko for banderne, hvis tidligere medlemmer sladrer om kriminelle aktiviteter. Unge, der vil ud af en bande, skal derfor have hjælp til det, og de skal lynhurtigt mærke, at deres dagligdag faktisk ændrer sig. Ellers vil banderne lægge pres på dem og langsomt trække dem tilbage i miljøet. Exit-strategien er en særlig håndholdt indsats, der hjælper unge ud af bandekriminalitet ved at fokusere på uddannelse, job, bolig, personlig sikkerhed, mv. Der er sat mange ressourcer af til at gennemføre exit-strategien, og de unge får tilbudt en pakke af hjælpeforanstaltninger, som ligger

langt ud over, hvad de offentlige systemer normalt tilbyder. Hvis det eksempelvis er nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde at flytte de unge væk fra deres lokale miljø, tilbydes de en ny start et helt andet sted. Den håndholdte indsats for at hjælpe børn og unge ud af kriminalitet er ikke i sig selv ny, men det er nyt, at der fokuseres på de over 18-årige, og det er nyt, at de ikke sendes rundt fra forvaltning til forvaltning, og at der ikke går hele og halve år med at finde ud af, hvad hjælpen skal være. Når beslutningen om at hjælpe et bandemedlem ud af kriminalitet er taget, så leveres der prompte en samlet og koordineret indsats, der i ét hug skaber en ny tilværelse for den pågældende unge. Der er således i den forstand tale om en innovativ løsning på et komplekst problem.

Den nye exit-strategi for bandemedlemmer i København er udviklet gennem et samarbejde mellem statslige og kommunale organisationer inden for det såkaldte SSP-samarbejde, der blev etableret i 1970'erne som en nyskabende måde at håndtere den lokale kriminalitetsforebyggende indsats for de under 18-årige. SSP-samarbejdet var i udgangspunktet et samarbejde mellem Skole, Socialforvaltning og Politi, men i København samarbejder politiet med fire kommunale forvaltninger: Socialforvaltningen, Fritids- og Kulturforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Børne- og Ungeforvaltningen, der har ansvaret for skolevæsnet. Der er en bestyrelse for SSP-samarbejdet med alle forvaltningscheferne, et sekretariat med en akademisk uddannet sekretariatschef, tværgående chefgrupper i hver af de enkelte bydele, og 16 SSP-lokaludvalg bestående af medarbejdere fra politiet og de forskellige kommunale forvaltninger. SSP-samarbejdet er finansieret af de deltagende parter, men får også støtte fra en række private fonde. I 2009 blev det på baggrund af en positiv evaluering af SSP-samarbejdet vurderet, at SSP-København var modent til at udvide sin målgruppe til de over 18-årige gennem etablering af det, der i dag betegnes SSP+. Det var denne organisatoriske innovation, der åbnede op for udviklingen af exit-strategien for bandemedlemmer. Det var især den gode og stærke samarbejdskultur, der var udviklet gennem mange års samarbejde, som gjorde det muligt at udvide SSP's indsatsområde.

Da beslutningen blev truffet om at udvide den forebyggende indsats til at omfatte de over 18-årige, blev der ifølge sekretariatschefen nedsat en arbejdsgruppe bestående af 'en håndplukket skare af de mest innovative, progressive og modigste folk, som skulle komme med et forslag til, hvordan det hele skulle skrues sammen'. Samtidig kom der helt uventet en række henvendelser fra unge med relation til bandemiljøet, som bad om hjælp til at komme ud af kriminaliteten. Sekretariatschefen og forvaltningscheferne bag SSP+ præsenterede problemet med at få unge ud af bandemiljøet for politikerne, som gav dem grønt lys til at lave en ny og offensiv indsats. Ideen blev også præsenteret for den nye forvaltningsenhed Center for Sikker By, som også bakkede ideen om en ny og innovativ indsats op. Den tværgående arbejdsgruppe i SSP+ udarbejdede derefter de første tanker om exit-strategien. En række skriftlige oplæg kørte rundt mellem forvaltningerne og blev også diskuteret af politiet. Bestyrelsen for SSP blev inddraget for sikre administrativ opbakning undervejs i processen, men der blev ikke gjort forsøg på at inddrage brugerne i form af de unge kriminelle eller di-

verse civilsamfundsorganisationer. Det skyldtes i høj grad, at det handlede om en sikkerhedsrelateret problemstilling, hvor kortene traditionelt bliver holdt tæt ind til kroppen, og inddragelsen af private aktører derfor er minimal.

Embedsmændene i den tværgående arbejdsgruppe oplever, at de har et stort spillerum for at udvikle en ny og innovativ exit-strategi. De har ifølge deres egne udsagn ikke været begrænset af, hvad det kostede, men har dog skelet til, hvad de troede kunne realiseres rent administrativt. De fortæller desuden, at 'de nye løsninger blev født i et ustruktureret rum, og det var en stor udfordring at bevare det kreative, det dynamiske og viljen til at gøre noget usædvanligt i en ellers forholdsvis professionel og formaliseret organisation'. Citatet illustrer værdien af 'skunk work', der etablerer rum for kreativt samarbejde og innovationsskabelse inden for eller på tværs af formelle organisationer. Der skabes plads både politisk og administrativt til, at ledere og medarbejdere med et solidt kendskab til driften på et givet område kan mødes og arbejde relativt frit på at udvikle og implementere en ny og kreativ løsning på et påtrængende problem. Det ligner umiddelbart den i kommunerne og i politiet velkendte projektarbejdsform, men hvor projektstyringsgrupper har til opgave at realisere bestemte målsætninger og programmer inden for en given tidsramme, så handler det her i udgangspunktet om at formulere målsætninger og udvikle et helt nyt program.

Formuleringen og realiseringen af exit-strategien for bandemedlemmer er et eksempel på samarbejdsdrevet innovation, og umiddelbart opfattes den af ledelsen i SSP som værende forholdsvis succesfuld. Den har i hvert fald haft en selvforstærkende effekt, idet der er kommet flere og flere unge, der vil ud af banderne, fordi de har set nogen, der har fået et job og et andet liv, der harmonerer bedre med ønsket om at leve stille og roligt og kunne stifte familie.

Den primære drivkraft bag den samarbejdsdrevne innovation var en brændende platform skabt gennem italesættelsen af bandekonflikten som en uacceptabel trussel mod almindelige menneskers sikkerhed. Innovationsprocessen blev imidlertid igangsat af den mulighed, der pludselig åbnede sig, da en række unge kort efter vedtagelse af udvidelsen til SSP+ henvendte sig for at få hjælp til at komme ud af bandekriminalitet. Den positive erfaring med tværgående samarbejde i SSP, som er skabt gennem etableringen af en netværksorganisation baseret på ligestilling, gensidig tillid og åben og fordomsfri diskussion, nævnes også som en vigtig grundbetingelse for den samarbejdsdrevne innovationsproces. Etableringen af en arbejdsgruppe uden for men tæt på driften skabte det fornødne rum og overskud til at skabe en ny og kreativ løsning. Det institutionelle design synes således at have været en væsentlig faktor for skabelsen af samarbejdsdrevet innovation.

Udøvelsen af innovationsledelse synes også at have spillet en stor rolle undervejs i processen. Sekretariatslederen træder tydeligt i karakter som konvener, og han spiller en vigtig rolle i at sætte dagsorden og rekruttere medlemmerne af den arbejdsgruppe, der udarbejder forslaget til ny og innovativ exit-strategi. Sekretariatslederen er sammen med topledere i de kommunale forvaltninger desuden ansvarlig for at sikre politisk opbakning til udviklingen af en exit-strategi. Det fortælles også, at topledere ved flere lejligheder har slået fast, at

tværgående samarbejde mellem forvaltningerne er vejen frem, når der skal tænkes nyt. Endelig er SSP-bestyrelsen med til at sikre et betragteligt råderum for arbejdsgruppen ved at godkende designet af strategiudviklingen. Konvenerollen var dog ikke særlig kompliceret, idet ingen private aktører blev inddraget. Samarbejdet blev holdt inden for rammerne af en veletableret, om end tværgående driftsorganisation.

Facilitatorrollen kom i spil i forsøget på at fjerne en konkret barriere for den samarbejdsdrevne innovationsproces. Det berettes således, at samarbejdet mellem de forskellige forvaltninger og med politiet i visse situationer blev begrænset af sammenstødet mellem forskellige fagligheder. Som én fortæller: 'Man skal kunne løfte synet og fokusere på den fælles udfordring, og man skal kunne se, at ens egen indsats og faglighed skal kombineres med nogle andre faglige byggeklodser'. Det kniber somme tider, fordi partnerne i det tværgående samarbejde er blevet specialiseret gennem deres uddannelse og arbejdet i den organisation, som de kommer fra. De faglige forskelle forstærkes af, at forvaltningerne nogle gange har modstridende interesser omkring indsatsen på Nørrebro, hvor mange af bandekonflikterne udspiller sig. Sekretariatslederen og topledere i SSP og SSP+ har imidlertid spillet en udfarende rolle i forhold til at fjerne de faglige og institutionelle barrierer. De fortæller, at 'hvis der er ledere eller medarbejdere, der ikke fungerer i samarbejdet og ikke er positive og konstruktive, så tages der en snak med dem, og i sidste ende flyttes de væk fra SSP'.

Det innovationsskabende samarbejde blev hele vejen i gennem understøttet af SSP-sekretariatet, der fungerede som tovholder og facilitator for processen. Tværgående netværkssamarbejde kan enten ledes kollektivt af deltagerne selv, af en af de ledende organisationer i samarbejdet, af en ekstern ansat facilitator eller af en intern netværksorganisation i form af et fælles sekretariat (Provan og Kenis, 2007). Fordelen ved den sidstnævnte løsning er, at facilitatoren både har høj legitimitet og et godt kendskab til parterne, det empiriske felt og det konkrete problem, der skal findes en innovativ løsning på. Det er imidlertid langt fra altid, at forskellige forvaltninger og offentlige organisationer kan blive enige om at etablere en permanent intern netværksorganisation. De boligsociale helhedsplaner i København er således et godt eksempel på vedvarende konflikter om, hvem der skal facilitere netværkssamarbejdet.

Analysen af den empiriske case viser, at katalysatorrollen i sammenligning med konvener- og facilitatorrollen har spillet en beskeden rolle. Der var tilsyneladende en stor tiltro til, at samarbejdet i og omkring arbejdsgruppen ville føre til en innovativ løsning. Måske var der heller ikke noget stærkt ønske om at lave en radikal organisation, fordi den innovative exit-strategi skulle kunne rummes inden for en veletableret driftsorganisation i form af SSP-samarbejdet. Der er ikke empirisk grundlag for håndfaste konklusioner på dette punkt, men dilemmaet mellem ønsket om innovation og bekymringen for at forstyrre driftsorganisationen er velkendt.

## Konklusion og perspektivering

Samarbejdsdrevet innovation er et godt bud på en ny offentlig innovationsstrategi, men som det ovenfor er blevet demonstreret i såvel teori som i praksis, så er samarbejdsdrevet innovation betinget af udviklingen af specifikke samarbejdsmetoder og udøvelsen af forskellige former for innovationsledelse. Caseanalysen viser således, at veletablerede samarbejdsrelationer og innovationsledere, der træder i karakter som både konvenere og facilitatorer, har en positiv effekt på skabelsen af samarbejdsdrevet innovation. Det antydes desuden, at manglen på en katalyserende innovationsledelse kan betyde, at offentlig innovation bliver mindre radikal, end den ellers kunne være blevet.

Fokusering på samarbejdsdrevet innovation og den offentlige ledelse af sådanne processer skaber forskningsmæssig fornyelse på to fronter. Der har de senere år været en voksende forskningsmæssig interesse for interaktive styringsformer baseret på netværk og partnerskaber (Torfing m.fl., 2012), men forskningen har stort set udelukkende fokuseret på, hvordan netværk og partnerskaber kan bidrage til en effektiv og demokratisk samfundsstyring. Offentlig innovation kan imidlertid nu tilføjes som en af de potentielle gevinster ved interaktive styrerformer. Det er dog ikke blot forskningen i interaktiv styring, der fornys. Der tilføjes også en ny dimension til forskningen i offentlig ledelse, som er blevet kraftigt styrket i kølvandet på New Public Management-reformerne (Greve, 2003; Pedersen, 2004). Interessen for innovationsledelse og for ledelse af samarbejdsdrevne innovationsprocesser udfordrer forskningen i offentlig ledelse. Innovationsledelse kalder nemlig på nogle helt andre kompetencer og ledelsesformer (se Torfing, 2012), idet ledelsesindsatsen retter sig mod det, som muligvis kan ske ('potentialitet') frem for mod styringen af organisationers, medarbejderes og private udbyderes faktiske adfærd ('fakticitet').

Hvorvidt samarbejdsdrevet innovation bliver andet og mere end en døgnflue afhænger i høj grad af, hvilke forvaltningspolitiske vinde, der kommer til at blæse i de kommende år. På trods af de oprindelige visioner om at fremme innovation har New Public Management-reformerne ført til flere regler og mere kontrol, hvilket undergraver innovationsindsatsen. Desuden er der fokuseret mere på konkurrence end på samarbejde mellem offentlige og private organisationer. Der er dog i dag en stigende erkendelse af, at New Public Management-reformerne ikke har indfriet forventningerne og samtidig skabt en række utilsigtede negative konsekvenser (Christensen og Lægreid, 2007). Der er således en voksende frustration i mange offentlige organisationer, hvor mange spørger sig selv, hvad der kommer efter New Public Management. Det er der flere bud på, og ét af dem er visionen om New Public Governance (Osborne, 2006, 2010). Hvor New Public Management ser det offentlige monopol som det primære problem og konkurrence kombineret med strategisk ledelse som løsningen, så ser New Public Governance den voksende kompleksitet i de samfundsmæssige opgaver og problemer som det primære problem og samarbejde og relationel ledelse som løsningen. New Public Governance fokuserer desuden mere på tvær-institutionelle processer og innovative outcomes end på input og output, som var



de primære fokuspunkter i New Public Management-bølgens jagt på større effektivitet inden for de enkelte forvaltningssiloer. Kombinerer vi alle de forskellige elementer, kan New Public Governance beskrives som en ny styringstænkning, der lægger vægt på facilitering af tværgående samarbejdsprocesser, som kan skabe nye innovative outcomes, der løse de mere og mere komplekse problemer, som den offentlige sektor står overfor.

Meget tyder på, at New Public Governance-konceptet vinder frem, og at netværksstyring, partnerskaber og tværgående samarbejde derfor bliver mere fremtrædende. Det er dog endnu for tidligt at sige, hvor kraftige de nye forvaltningspolitiske vinde bliver, og om de for alvor vil give medvind til de nye former for samarbejdsdrevet innovation.

## Litteraturliste

- Ansell, C. og Gash, A. (2007), 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), s. 543-571.
- Ansell, C. og Gash, A. (2012), 'Stewards, mediators and catalysts: Toward a model of collaborative leadership', *The Innovation Journal*, 17(1), s. 1-21.
- Bason, C. (2007), *Velfærdsinnovation*, København: Børsens Forlag.
- Bommert, B. (2010), 'Collaborative innovation in the public sector', *International Public Management Review*, 11(1), s. 15-33.
- Borins, S. (2001), 'Encouraging innovation in the public sector', *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), s. 310-319.
- Christensen, T. og Lægread, P. (red.) (2007), *Transcending New Public Management*, London: Ashgate.
- Crosby, B. C. og Bryson, J. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration', *The Leadership Quarterly*, 21(2), s. 211-230.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Dente, B., Bobbio, L. og Spada, A. (2005), 'Government or governance of urban innovation?', *DIPS*, 162, s. 1-22.
- Eggers, W. og Singh, S. (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washington: Harvard Kennedy School of Government.
- FTF (2010), *Lederpejling*, FTF Dokumentation, nr. 7, København.
- Gloor, P. A. (2005). *Swarm Creativity: Competitive Advantage through Collaborative Innovation Networks*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, B. (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Greve, C. (2003), *Offentlig Ledelse*, København: DJØF Forlag.
- Hansen, M. B. (2010), 'Bruger innovation og strategisk ledelse i den offentlige sektor', *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75(1), s. 40-52.
- Hall, P. (1993), 'Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25(3), s. 275-269.

- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. og Røste, R. (2005), 'On the differences between public and private sector innovation', *Publin Report*, D9.
- Hartley, J. (2005), 'Innovation in governance and public service: past and present', *Public Money and Management*, 25(1), s. 27-34.
- Haukrogh, H. og Riishøj, F. (2006), *Ledelse af læreprocesser*, Frederiksberg: Forlaget Metropol.
- Hippel, E. V. (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Hippel, E. V. (2007), 'Horizontal innovation networks – by and for users', *Industrial and Corporate Change*, 16(2), s. 293-315.
- Hood, C. (1991), 'A public administration for all seasons?', *Public Administration*, 69(1), s. 1-19.
- Jensen, K. E., Jensen, J. P., Digman, A. og Bendix, H. W. (2008), *Principper for offentlig innovation*, København: Børsen.
- Justitsministeriet (2012), *Bekymring for vold og kriminalitet 2011*, København: Justitsministeriets Forskningskontor.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Koppenjan, J. og Klijn, E.-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Københavns Politi (2009), *Redegørelse vedrørende Københavns Politis virksomhed 2009*, København: Københavns Politi.
- Lindblom, C. E. (1968), *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lindblom, C. E. (1979), 'Still muddling, not yet through', *Public Administration Review*, 39(6), s. 517-526.
- LO (2008), *Employee-driven innovation*, København: LO.
- March, J. G. (1991), 'Exploration and exploitation in organizational learning', *Organization Science*, 2, s. 71-87.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York: The Free Press.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- Morse, R. (2010), 'Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value', *The Leadership Quarterly*, 21(2), s. 231-245.
- Mulgan, G. (2007), 'Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously', *Provocation*, 3, London: NESTA.
- Osborne, S. (2006), 'The New Public Governance?', *Public Management Review*, 8(3), s. 377-387.
- Osborne, S. (red.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- O'Toole, L. J. (1997), 'Implementing public innovations in network settings', *Administration and Society*, 29(2), s. 115-138.

- Page, S. (2010), 'Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle', *The Leadership Quarterly*, 21(2), s. 246-263.
- Pedersen, D. (red.) (2004), *Offentlig ledelse i managementstaten*, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Phills, J. A. J., Deiglmeier, K. og Miller, D. T. (2008), 'Rediscovering social innovation', *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), s. 34-43.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1997), 'Increasing returns, path-dependency and the study of politics', *Jean Monnet Chair Papers*, 44.
- Polsby, N. W. (1984), *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven: Yale University Press.
- Powell, W. W. og DiMaggio, P. J. (1983), 'The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality on policy fields', *American Sociological Review*, 48(2), s. 147-160.
- Prahalad, C. K. og Ramaswamy, V. (2004), 'Co-creation experiences: The next practice in value creation', *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), s. 5-14.
- Pressman, J. L. og Wildawsky, A. (1973), *Implementation*, San Francisco: University of California Press.
- Provan, K. og Kenis, P. (2007), 'Modes of network governance: Structure, management and effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), s. 229-252
- Roberts, N. C. og King, P. J. (1996), *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Schumpeter, J. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge: Harvard University Press.
- Skilton, P. F. og Dooley, K. (2010), 'The effects of repeat collaboration on creative abrasion', *The Academy of Management Review*, 35(1), s. 118-134.
- Straus, D. (2002), *How to Make Collaboration Work*, San Francisco, CA: Berrett Koehler Publishers.
- Sullivan, H. og Turner, R. (2010), *Long term evaluation of LAAs and LSPs*, Department for Communities and Local Government, <http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1832190.pdf>
- Swan, J., Scarbrough, H. og Robertson, M. (2002), 'The construction of communities of practices in the management of innovation', *Management Learning*, 33(4), s. 477-496.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011), 'Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor', i Sørensen og Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag, s. 19-39.
- Teece, D. J. (1992), 'Competition, cooperation, and innovation', *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 18(1), s. 1-25.
- Torfing, J. (2011), 'Teorier om offentlig organisation og styring: Fra stillestående bureaukrati til samarbejdsdrevet innovation', i Sørensen og Torfing

- (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag, s. 117-138.
- Torfing, J. (red.) (2012), *Ledelse efter kommunalreformen*, 2. Udgave, København: DJØF Forlag.
- Torfing, J. m. fl. (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, A., Polley, D., Garud, R. og Venkataraman, S. (2007), *The Innovation Journey*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. (1971), *Makt og Byråkrati*, Oslo: Gyldendals Norsk Forlag.
- Wenger, E. (1998), *Communities of Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.

## Notes

---

<sup>1</sup> Den illustrerende case-analyse af exit-strategien er baseret på interviews med sekretariatsmedarbejdere, forvaltningschefer, chefkonsulenter og gadeplansmedarbejdere i Københavns Kommune samt interviews med medarbejdere ved Nørrebros Nærpoliti. Interviewene blev foretaget i sommeren 2010 i forbindelse med CLIPS-projektet. Interviewpersonerne er lovet fuld anonymitet, og jeg har derfor begrænset brugen af citater mest muligt.