

# **Topledelse og innovation forståelser, intentioner og handlinger brudflader og paradokser**

---

Christian Fredsø Jensen, Innovation & Forskning, Region Midtjylland, Skottenborg 26, 8800 Viborg. Tlf. 2072 9472.  
Mail: Christian.Fredsoe@ru.rm.dk

Jes Jessen, Forskning, dokumentation og innovation, Blå Kors Danmark, Suenssonsvej 1, 8600 Silkeborg.  
Tlf. 8681 1500. Mail: jej@blaakors.dk

Jens Holmgren, Center for Ledelse, Olof Palmes Allé 25B, 8200 Århus N. Telefon: 8730 2107. Mobil: +45 5131 3507  
Email: jho@cfl.dk

## Indholdsfortegnelse

Toplevelse og innovation – brudflader og paradokser .....	3
Indledning .....	3
Forskningsdesign .....	4
Metodebeskrivelse .....	5
Projektet de offentlige topledelse er sat i spidsen for – et teoretisk blik .....	7
Om innovation og dens objekt .....	8
Om ledelse og spil .....	9
Om forandringer og reformer .....	9
Projektet de offentlige topledere selv sætter sig i spidsen for .....	11
Med reformen som anledning .....	11
Innovationsforståelser .....	12
Den politiske innovation – opgaven opad .....	15
Den borger og brugerorienteret innovation – opgaven udad .....	17
Den administrative og organisatoriske innovation - opgaven indad .....	19
Opsamling .....	20
Innovationsdilemmaer i den offentlige sektor - .....	22
Det offentliges opgave og mediernes indflydelse – dilemma 1 .....	22
Det politiske, balladen og innovationsopgaven – dilemma 2 .....	24
Feltet som ledelse og innovation skriver sig ind – dilemma 3 .....	26
Når reformer konkurrerer – dilemma 4 .....	28
Konkluderende perspektiver: .....	31
Baggrund .....	33

## Topledelse og innovation – brudflader og paradokser

I dette paper fremlægger vi dele af vores undersøgelse om *topledelse og innovation*. Efter en kort indledning og beskrivelse af vores forskningsdesign, introducerer vi først et *teoretisk blik* på det projekt de offentlige topledere vurderes at være sat i spidsen for, dernæst giver vi brudstykker fra *topledernes eget blik* på deres projekt, og herunder deres betragtninger på og arbejde med innovation, inden vi tegner et billede af *dilemmaer*. Til sidst bringer vi et diskuterende, opsamlende og perspektiverende blik på det materiale, vi indtil nu har behandlet. Dette billede relaterer vi løbende til beskrivelser af pågående moderniseringsstrategier med specielt afsæt i, hvordan topledere står overfor at skulle genopfinde den offentlige sektor, og dermed også sig selv som ledelse. Som afsæt for undersøgelsen står udsagnet ”Den offentlige topledelse har betydning for innovation”, sådan som det bliver adresseret i den danske litteratur om topledelse og innovation (Public Governance 2005; Rambøll 2006; Bason 2007; Jensen 2008 m.fl.)

### Indledning

De mange reformer (kvalitetsreform, globaliseringsreform, strukturreform m.fl.), som det offentlige har gennemgået de seneste år, stiller både den politiske og den organisatoriske ledelse overfor en ultimativ udfordring, som vel nærmest kan betegnes som at genopfinde den offentlige sektor. De forskellige reformer har på hver deres måde skubbet til brugen af markedsmekanismer, som Schlütterregeringens strategi for ”modernisering af den offentlige sektor”, satte på landkortet i 1985. Denne ”modernisering af den offentlige sektor”, var blot et første skridt i en lang række reformer i en moderniseringsstrategi, der transformerer det ”operative administrative niveau til et strategisk politisk niveau” med de deraf afledte og ændrede krav til ledere (se Rennison 2004:87; Pedersen 2004 (red.)).

I dette reformarbejde har hverken politikere, ledere eller de ansatte haft klare skabeloner at følge, og kraften til genopfindelsen ligger ikke i et hurtigt ledelsesmæssigt snuptag, men snarere i de mange sprækker og brudflader, og i de mange ”anledninger”, der opstår som konsekvens af ledelsesdispositioner, når de forskellige enheder og aktører har været sat under pres. Opgaven har været at give nyt indhold til kendte opfattelser af, hvad en offentlig virksomhed er, kan - og i fremtiden vil kunne blive, hvad enten det er kommune, stat, region eller institution. Og ledelse<sup>1</sup> er i høj grad udset til at være den skabende kraft, det nye årtusendes mantra, der kan overvinde de modstridende strømninger og paradokser, der måtte være i reformerne (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005; kvalitetsreformen (temamøde 5<sup>2</sup>). I denne omkalfatring af det offentlige ændres begreber og nye kommer til. Innovation er som begreb, forståelse og handling, svær at komme uden om, og ser ud til at blive tillagt funktionen at smidiggøre transformationen til det nye. Spørgsmålet er så, om og hvordan topledelse ser sig i stand til at gribe denne udfordring.

Topledelse som bærende kraft for reformernes succes, har været synligt i søgelyset i de seneste år. Vi vil især nævne, kodeks for offentlig topledelse offentliggjort i maj 2005, og som senere har afstedkommet kodeks på en lang række områder. Kodeks angiver retningslinjer og ansporinger for den rette ledelse for ledere på topniveau. Kodeks blev ved offentliggørelsen modtaget positivt, som et godt bidrag til at bringe spørgsmålet om offentlig ledelse på

---

<sup>1</sup> Ledelse forstås her bredt. Der kan sagtens udøves ledelse uden, at der er konstituerede ledere tilstede. Ledelse er således ikke nødvendigvis bundet til en formel leder, men til at væsentlige organisatoriske handlinger kan komme til at ske og faktisk sker. Se eks. kap. 7. i Jensen 2008.

<sup>2</sup> <http://www.kvalitetsreform.dk/page.dsp?page=354>

højde med sin tid og de pågående moderniseringstiltag. Således har direktioner fra både stat, region og kommuner meldt ud, at de vil lade sig inspirere af kodeks i deres arbejde med ledelse og organisation. En af kodekset ni anbefalinger fokuserer direkte på innovation: "Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgaveløsning". Set i forhold til mængden af reformtiltag og fordringer til det offentlige burde innovation og innovationsstrategier principielt trækkes længere op på en normativ liste over, hvad topledere skal beskæftige sig med. Men den store uvished kan handle om, hvad innovation og originalitet i tænkning og handling reelt kan komme til at handle om? For det handler vel næppe om at udvikle flere kontrolsystemer, men snarere om at udvikle kontrolstrategier, der baserer sig på lederskab, praktisk situationsvurdering, gensidig tillid og ansvarlighed, realistisk menneskesyn m.m. (Melanders 2007). Eller blot kort – en smidig og adræt offentlig sektor.

Nu er det ikke sådan, at der ikke sker innovation i det offentlige. Eller at der ikke bedrives god ledelse. Humlebien flyver trods alt, som en Rambøll rapport beskriver det. Der sker faktisk meget innovation i mange offentlige institutioner, selv om opgaven ikke altid lige ligger til højrebent. (Jensen 2008, Digmann 2006; Bason 2007; Rambøll 2006) På den anden side er der også forskere, der mener, at topledelse hæmmer innovation, fordi de ikke tager innovation alvorligt (Drejer i Lederne, nov. 2005; Rasmussen 2006). Spørgsmålet er vel *hvordan* topledelse kan komme til at have betydning for innovation, og ikke, at det pr. definition blot er givet, fordi vi gang på gang har talt det frem til at skulle være gældende i de herskende diskurser. Spørgsmålet om, "hvilken rolle spiller offentlig topledelse for innovation i den offentlige sektor?", skal vel snarere udtrykkes som, "hvilken rolle *kan* offentlige topledelse overhovedet spille, når de skal tænke opad mod den politiske ledelse, udad mod borgere og brugere og indad mod organisationen?"

Med kravet om innovation i den offentlige sektor, er der ingen vej uden om forsøg med og afprøvninger af nye organiseringsformer, nye forståelser af opgaven og dens løsninger, ligeså vel som, der må antages, at skulle ske forskydninger af faglige såvel som personlige selvforståelser – blandt politikere, topledere, ledere, fagprofessionelle, medarbejdere, borgere ... og medier?

Vi retter derfor opmærksomheden mod, hvordan innovationsdiskursen *skaber* topledelse, og hvad topledelse intentionelt og reelt skaber, som følge af kravet om innovation. Den analytiske problematisering lyder: "Ændrer kravet om at innovere og 'genopfinde den offentlige sektor' ledelsesforståelsen og ledelsesopgaven for den offentlige topleder?", og i givet fald "hvordan og hvilke konstitutive konsekvenser får dette for den offentlige leder, organisation og medarbejder?" og "hvad koncentrer innovationen sig om?"

## **Forskningsdesign**

Vi har været drevet af at komme tættere på praksis, for at kortlægge, hvad der sker, når reformer bredt og innovation specifikt, som en overordnet centralt udarbejdet styringsteknologi/konception møder praksis. Vi er interesseret i at afdække, hvordan topledelse former en virkelighed om innovation og dens betydning gennem kollektive repræsentationer og praktikker. Det handler om, hvordan innovation og forståelsen af fornyelse i den offentlige sektor på topledelsesniveau kun kan komme til at "eksistere", hvis det skabes inden for nogle rammer eller regler af fælles forståelse, som netop definerer innovation og fylder det med mening. Det er denne mening, vi vil afdække.

Projektet undersøger om, og i givet fald specifikt hvilke opgaver topledere i kommune og regioner tager på sig for at dagsordensætte innovation i det organisatoriske, det politiske og i forhold til samarbejdspartnere og borgere.

Vi har i vort design været inspireret af strukturen i Kodeks for Offentlig topledelse, bl.a. fordi Kodeks som fænomen er blevet bredt ud til andre ledelsesniveauer og grundlæggende har en række strukturelle ligheder. Således forlyder det fra indenrigs- og sundhedsministeriet, at anbefalingerne i Kodeks i stor udstrækning er "almengyldige". (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006)

Nu kan man spørge til, hvilken effekt Kodeks for offentlig topledelse har haft i praksis (Digman 2008), men på papiret tegner den en horisont for, hvordan den gode offentlige topleder bør orientere sig; opad, udad, indad med bestemte fokuseringer. Vores tanke har været, at disse tre hovedpejlinger, ligeledes kan danne afsæt for, hvordan topledelse kan tænke innovativt; mod politikere, organisation og brugere, borger, samfund. Vi er således også interesseret i at vide, hvordan og hvor intensivt topledelse er bevidst om og arbejder med de tre pejlinger.

Vi har været interesserede i at få svar på følgende:

- Hvordan forstår topledelse innovation, som mulighed, og som krav?
- Hvilke barrierer for innovation i det offentlige adresserer topledelse?
- Hvordan bruges forståelsen af innovation som grundlag for den måde, ledelse handler og træffer beslutninger på i det daglige arbejde i toplederkredsen?
- Hvad gør topledere, når de mener, at de tænker og handler innovativt?

Ambitionen er, at undersøgelsen kan bidrage til den nødvendige udvikling af de offentlige toplederes ledelsespraksis.

Undersøgelsens fokus toner frem på baggrund af en præmis om, at reformer har konstitutive konsekvenser for ledelse, (Pedersen, 2008:15) om end de til tider kan være svære at iagttage.

Som Pedersen m.fl. 2008 pointerer, så installerer "reformer" *forandring* som et ideal for ledelse på linje med f.eks. medarbejdertilfredshed og omkostningsminimering. Dvs. reformer er ikke bare med til at forandre opgave, strukturer og organiseringer, men ændrer også hele den måde, vi kan forstå og iagttage forandringer på. Men reformer og måske især antallet af dem installerer også barrierer, modsatrettede styringslogikker, samt andre faktorer, der kan erodere eller demontere de enkelte reformers intentioner. Alle kender til de mange projekters kamp og hver vores holdninger til dem.

I vores undersøgelse anlægger vi et konstitutionskritisk blik på ledelse. Ledelse bliver, hvad ledelse kan få lov til at blive gennem de sociale, politiske og ledelsesmæssige diskurser, der gøres obligatoriske eller tilgængelige for topledere. Offentlig ledelse bliver derfor noget omskifteligt, genstand for social og politisk forhandling og er derfor også genstand for kamp om det rette. Det vil sige, at vi i vores undersøgelse retter opmærksomheden mod, hvordan diskursen om innovation skaber ledelse, og ledelse påvirker hvordan.

## Metodebeskrivelse

Vi har valgt et kvalitativt design. Forskningsprojektet er således baseret på data, indhentet gennem semistrukturerede interviews med topledere fra region og kommuner.

Strukturen i interviewene har fulgt de tre hovedpejlinger for ledelsesopgaven, som Kodeks for offentlig topledelse afspejler; opad, indad, udad. Således er der spurgt til topledelsens fokus på og konkrete handlinger for at skabe innovation i det politiske, i organisationen, og i forhold til borgere, erhvervsliv og samarbejdspartnere i øvrigt. Vi har hermed intentionelt givet lederne mulighed for nærmere at beskrive, hvad de faktisk gør, når de i deres ledelsesarbejde dagsordensætter innovation.

Som led i at give stemmer til praksis, og for at kunne nuancere udtalelser, har vi forsøgt at interviewe to ledelseslag i de otte organisationer, der har været inddraget i undersøgelsen. Dette er dog ikke lykket fuldt ud. I alt har vi gennemført 14 interview - i alt 8 direktører, 6 kommunale og 2 regionale, foruden i alt 27 direktionsmedlemmer har bidraget til det samlede datamateriale. Fra interviewrunden foreligger der desuden materiale/dokumentation i form af interne publikationer, hvor innovation og "risikovillighed" har været på dagsordenen i organisationen.

Data er herefter analyseret, og ud fra dette er der generet hypoteser, undersøgelsestemaer og fokuseringer. Dette arbejde pågår p.t. og er ikke endelig afsluttet ved Ledelsesakademiets 3. kongres 2008, december 8.-9.

Vi har været interesseret i at undersøge, hvordan topledelse taler om og handler på innovationsfordringen, ikke i forhold til om de anvender begrebet "korrekt", men mere i forhold til de associationer til forståelser og handlinger, som begrebet afstedkommer. Vi anlægger således en antagelse om, at du bliver, hvad du tænker, siger, og gør i en række selvforstærkende loops.

## Projektet de offentlige topledelser er sat i spidsen for – et teoretisk blik

Vi har for at kunne relatere og forstå topledernes udtalelser, brug for et referencepunkt til 1) at forstå, hvordan udsagn skabes på den måde, de gør, i den tid de forekommer 2) at indkredse, hvordan vi selv forstørrer meningskæder via vores blik, forståelser og smag 3) at gøre os modtagelige for kritik, idet vores position om muligt tydeliggøres.

Denne del af vores paper anlægger et Foucaultsk bio- og magtanalytisk blik på reformer, forandringskonceptioner og innovation. Vi er således optaget af at forstå, hvordan reformer, nye diskurser og begreber styringsmæssigt sætter bestemte dagsordner og dilemmaer for ledelse, og som ledelse i sig selv udråbes til at skulle løse. "To govern ... is to structure the possible field of action of other", skriver Foucault (Foucault i Dreufus & Rabinow 1982:20ff). Hvad enten vi taler om kvalitetsreform, ledelsesreform eller kommunalreform, eller de konkrete nye begreber eller metoder, der ønskes bragt i anvendelse, udstikker de i deres udgangspunkt bestemte båndbredder for bevægelser og handlinger. Eller set med et andet verdensbillede, så er der, hvad den økonomiske nobelpristager North (1990) fokuserer på, tale om stiafhængig<sup>3</sup> på grund af "formal institutions" – love, politiske beslutninger m.m. – og "informal institutions" - subjektive begrænsninger af handlinger, som f.eks. code of conduct, smag, teknologiske ændringer, metoder m.m. Disse *institutions* sætter samlet set rammerne for organisationers råderum, men organisationer kan selvfølge "slå tilbage" gennem lobbyarbejde, ændringer i mindset og smag, etc.

Når vi har valgt denne konstitutionskritiske tilgang, skal det ses i lyset af, at Foucault i hans arbejde centrerer sig om, hvordan subjektet, hver enkelt af os, indgår i et vist sandhedsspil, der har betydning for, hvordan den enkelte konstituerer sig for sig selv og i relationer (Foucault 1988:33). Foucault retter i høj grad sin optik mod, hvordan en stat betragter og regulerer sit territorium og sin befolkning (governmentalitet). Vi retter opmærksomheden mod det, der skaber topledelse, og det, som topledelse skaber. Centralt for vores ærinde er det dog at vurdere, hvordan topledelse som enkeltindivider eller grupper forholder sig til sig selv - som sig selv og i relationen til andre (governance)<sup>4</sup>. Styringen af topledelse går således gennem den enkelte eller ledelsesgruppens selvforhold og inderliggørelse af "sandheder" i relation til sig selv, politikerne, medarbejderne, borgere, brugere og offentligheden. Inspirationen fra Foucault m.fl. finder vi ligeledes i en lang række af forfattere, der beskriver moderniseringsbevægelsen i den vestlige verden. Se eks. (Pedersen 2004 (red.); Pedersen 2008 (red.)).

Når vi er inspireret af Foucault, er det fordi, han fokuserer på at finde ud af "historien om de forskellige måder, hvorpå mennesker bliver subjekt i vores kultur" (Foucault i Dreyfus & Rabinow 1982:208), hvilket hænger sammen med hvem eller hvad, der på et givet tidspunkt er i stand til at frembringe viden eller at sætte en bestemt dagsorden – i det her tilfælde viden om både reformer, forandringskonceptioner, innovation og ledelse – og at få det til at fungere i et overordnet projekt, som af Pedersen 2008 beskrives - som *genopfindelsen af den offentlige sektor ... på markedslignende vilkår*.

---

<sup>3</sup> Se også Greve 2008: Reguleret konkurrence gennem reformer – institutionalisering af markedsmekanismer over tid. I: Pedersen 2008. Begrebet stiafhængighed er centralt i historisk-institutionel teori

<sup>4</sup> Governmentalitet skal forstås i betydningen, at det er befolkningen, snarere end territoriet, der er objekt for regeringsudøvelsen. Ved Governance, skal forstås, at det er den enkeltes selvforhold og selvstyring, der er i fokus (code of conduct), godt hjulpet af en række forskellige teknologier stillet til rådighed, f.eks. kodeks for offentlig topledelse.

Vi kan derfor med en vis rimelighed spørge, hvordan det går til, at *innovation* som fænomen bliver til virkelighed og objekt for social regulering med den styrke, det gør i spændingsfeltet mellem "formal institutions" og "informal institutions".

## Om innovation og dens objekt

Innovationsopfordringen kan altså ses som en yderligere kraftig stimulering af genopfindelsen af den offentlige sektor på markedsvilkår. Tager topledelsen for alvor innovation til sig, kan det betyde at de fire centrale markeds mekanismer; frit valg af offentlige ydelser; udbud og udlicitering; offentlige og private partnerskaber; selskabsdannelse og privatisering samt udvikling af mekanismer til regulering og kontrol bliver understøttet i en grad, vi ikke tidligere har set. Men innovationsopfordringen kan også ses som – et ubevidst tilbud til topledelse og politikere om at danne sig med en anden ledelsesidentitet, end hvad der tidligere var god skik og dannelse for kommunale og amtslige ledere og politikere. Kommunalreformen har i princippet åbnet for, at der må anlægges andre anskuelser på de forskellige roller og identiteter, som ledere og politikere kan abonnere på.

Siger man ja til "innovation", køber man sandsynligvis en hel pakke, hvor man også nemt kommer til at sige ja til en styringspolitik, hvor topledelse vedvarende skal skabe horisont for udvikling og omstilling, og hvor intet principielt er helligt og kan påberåbe sig neutralitet. Og hermed er der adresseret en værdikamp om det offentliges grundlag. Den offentlige sektors mulighed for at være innovativ, må bl.a. skulle ses i dette lys.

Ved at adressere og objektivisere innovation i den offentlige dagsorden, produceres der en rationalitet om rollen – at være offentlig leder; om genstanden - hvad ledelse i en politisk ledet organisation er; og om - mennesket i ledelse, som kan rettes mod det enkelte subjekt for at give det retning og være afsæt for forandring. For nu at bruge et centralt udsagn hos Foucault, men dog lettere omskrevet til lejligheden, består tilbuddet i et svar på: "hvordan statuere sandheden om mig selv, for så vidt jeg er et offentligt toplederssubjekt i en genopfunden offentlig sektor"<sup>5</sup>.

Pedersen (2008:342) taler om en linje i reformer, der kan angives som "åbenhed og responsivitet". En form for kontrakt indgået mellem politikere og borgere om, hvordan reformer fungerer som en lakmusprøve på, om det offentlige åbner sig overfor brugere og borgere. I det lys kan vi også betragte kravet om en innovativ offentlig sektor, der viser, at borgeren og brugen kan stole på, at det offentlige hele tiden forsøger at gøre det bedre og billigere. Som sådan bliver outcome af innovation i det offentlige = åbenhed og responsivitet, og måske ikke så meget om det er "objektive" forbedringer med merværdi! For i et politisk felt og med mange borgerinteresser, er det vel sin sag at skære et rent snit. I et af interviewene bliver det spændingsfelt som innovationsinitiativer befinder sig i, sagt meget klart.

*Altså, jeg tænker jo, at der er både **en legitimitetsside**, altså at reformerne og de forandringer, som vi må arbejde med, de handler om konstant at have befolkningens og i sidste ende politikernes opbakning til at vi nu kan varetage de opgaver, som er defineret. Det er den ene side, den anden er **en effektivitetsside**, en tilpasning til nogle generelle samfundsudviklinger. Vi kan en hel masse, der er en helt masse forventninger, ... nye behandlingsformer og nye koncepter, og det vil sige, det giver et pres på at løse opgaven på en anden måde." (Forfatterens fremhævelse)*

---

5

I "Strukturalisme og poststrukturalisme – interview med Michel Foucault 1985: 38

Som Pedersen (2008) skriver, så handler det om "at udvise vilje til forandring, vilje til at sætte borgeren i centrum og vilje til at holde, hvad man lover".

## Om ledelse og spil

Med kommunalreformen, ledelses- og kvalitetsreformen får topledelse i hvert fald teoretisk overordnet skærpet deres blik for deres ledelsesmæssige felt. Især ledelsesreformen indkredser normativt det fokus og den opgave, som topledelse skal centrere sig om. Toplethed skal have fokus på og være i stand til at styre - *Opad*, mod den politiske ledelse, *Indad* mod organisation, ledere og medarbejdere. Og *udad* mod borgere, brugere, erhvervsliv og andre offentlige aktører, region, stat, kommune. (se Pedersen 2008). Opad, indad, udad – en ordremse, der i sin form anslår en række tematikker; der skal forhandles, meninger skal kunne tilkobles, der skal afvejes, meget kan skifte vægt og vigtighed og endda op til flere gange undervejs i et forløb. Feltet er kendetegnet af kompleksitet, forhandling og magt og evne til at indgå i "strategiske forhandlingsrelationer, der taktisk inddrager med- og modparter i fastlæggelse af fremtidige rammer for organisationens styring og ledelse" (Pedersen 2004:125), og herunder skabe tilslutning og tilkobling til ideer og beslutninger på flere niveauer.

Som Pedersen (2008:43) skriver: "Det bliver et åbent spørgsmål, hvornår der er tale om henholdsvis politisk-administrative, faglige, økonomiske og driftsmæssige afgørelser og koblinger mellem disse. Vi får med andre ord et spil om spil". Innovation som dagsorden, indgår på lige fod i dette spil som alt muligt andet. Men kan innovation da reelt blive taget seriøst, som noget topledelse skal tage sig af, når det blot er en del af spillets omskiftelighed?

Når Dorte Pedersen i sin bog om genopfindelsen af den offentlige sektor og i bogen om "Offentlig ledelse i managementstaten" (Pedersen 2004) adresserer, at topledelse principielt er i et vedvarende forhandlingsspil om ledelsesposition, ledelsesrum og lederskab, bliver det i øjenfaldende at reformer og deres udfoldelse må udgøre en potentiel kampplads, netop for konstituering af ledelse. I Public Governance litteraturen beskriver (Moore 1995 i Pedersen 2004), at det professionelle lederskab defineres som: "Initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run". En konsekvens heraf er, at der kæmpes om det politiske strategiske grundlag; mål, normer, kvalitet m.m.. Det er en kamp om selve værdigrundlaget bag velfærdsstaten og den offentlige sektor. Ledelse så at sige danner sig på værdigrundlaget og ikke på den konkrete opgave i forbindelse med den. Skal vi betragte offentlige opgaver som services, der skal benchmarkes, eller ...? Set i et overordnet perspektiv vil en reform lande i dette kampfelt.

## Om forandringer og reformer

Reformernes konstitutive betydninger for ledelse i et overordnet perspektiv, skaber ikke kun en fortælling om de enkelte reformer og deres konkrete ændringer i praksis. Når vi ser på antallet af reformer, er der med disse reformer også skabt en fortælling om en offentlig sektor, der *skal* forandre sig. Gennemskuelighed og kontinuitet forventes ikke, selvom det offentlige mødes med at være gennemsigtig. *Forandring* kommer til at udgøre en metafortælling i den offentlige sektor på flere måder; at det er noget, der politisk ønskes, men ikke altid sker, eller ikke sker i det rette tempo; at det offentlige vedvarende og uden hensyn til nytteværdien bombarderes med krav om forandring; at det er noget, der i høj grad sker hele tiden og med høj intensitet.

Reformer beder os altså ikke bare om at ændre organisationer, strukturer og opgaver, men åbner for, at vi kommer til at se forandring som et ledelsesideal på linje med andre idealer som medarbejdertilfredshed og omkostningsminimering. Reformen i det antal vi ser dem, må derfor ses som et ledelsesinstrument på linje med budgetstyring, mål og rammestyring (Pe-

dersen 2008: 340). Derfor er det ikke uinteressant, hvordan topledere opfatter – både reformer, forandring, ledelse og innovation! Dermed indskrives reformer sig ikke blot som anledninger til forandringer, men som brugbare suppetærninger den enkelte leder og politiker kan opløse til brug i deres egen dannelse af identitet og image som den, de skal være. Reformen giver mulighed for at vise og udøve handlekraft. (Grey 2003: (16)). Ledere vil kort og godt ikke kunne blive ledere uden reformer og et vedvarende tryk på forandringsknappen. Og samtidig installerer reformerne en uopsigelig forandringsparathed hos politikere, ledere og medarbejdere. (Pedersen 2008:346). Reformen har det med at producere reformer, lige såvel som ledelse ved at opfylde sin funktion, skaber behov for mere ledelse (Knudsen 2004).

Kravet om at innovere den offentlige sektor og se forandringskonceptioner på en mere radikal måde ser således ud til at skrive sig ind i og understøtte en bevægelse fra som Pedersen skriver en "hierarkisk politisk styring (government) mod selvorganiseret netværksstyring (governance)". (Pedersen 2004:120). Og senest er denne bevægelse yderligere skærpet med benævnelse "desperate governance", et reguleringsspil, hvor dynamikken mellem kontekststyring og selvstyring hele tiden åbner "for nye mulige referencer, nye afvejninger, afregningsprincipper, interaktioner, succeser og fiaskoer etc.". Først det ene spor – styring i forhold til rammen, så det andet spor – styring i forhold til selvopdragelse som subjekt – og endelig det tredje – ? - styring i forhold til de andres (ønsker om) styring?? Eller sagt anderledes – styring så de andre oplever, at de styrer.

Kort sagt, det er mere end svært at manøvrere i dette omskiftelige felt, hvor mange interesser og dagsordner hersker. Mon der er tid til innovation? Og er det mon derfor så mange af topledere nøgtern konstaterer, at innovation – det, der sker "nedefra". Topledelsens rolle er på sin vis begrænset eller hvad? Nogle af midlerne til at finde vej i, hvad der kan forekomme som paradoksale vilkår, er iflg. Pedersen 2008 positivt nok - udbredt pragmatisme og det muliges kunst, hykleri eller kreativt modoprør. Med disse briller kan vi betragte topledelse blik på reformer og innovation.

At teorien forholder sig til praksis, fremgår ved at se på bl.a. den diskurs<sup>6</sup> som tænketanken Public Governance driver. Fra tænketanken "Public Governance 2005" i skriftet "Den offentlige leder og den demokratiske bundlinje" lød det:

"Den offentlige topleder har en central opgave i forhold til ændringerne af roller, opgaver og styringsformer. Hun skal bidrage til, at udfordringerne sættes eksplicit på dagsordenen for alle dem, som de berører. Toplederen skal bidrage til, at politikere, medarbejdere og borgere i forskellige fora inddrages i de væsentlige diskussioner: Hvordan skal vi håndtere udfordringerne? Hvilke konsekvenser får det? En sådan dialog løser ikke problemerne, men den medvirker til, at de enkelte aktører kan tage et medansvar for at møde udfordringerne og dermed kan tage ejerskab til løsningerne. Toplederens rolle bliver at tilrettelægge beslutningsprocesserne, så det fortsat bliver muligt at sikre helhedsprægede prioriteringer og afvejninger under de nye vilkår. (2005:31)"

Dette udgør den teoretiske indgangsvinkel til innovation, set i forhold til hvad topledelse er sat i spidsen for. Hefter behandler vi området ud fra de empiriske iagttagelser.

---

<sup>6</sup> Diskurs forstås her som praksis, i det de dokumenter og den tale, der cirkulerer i feltet, og som forstørres og fremføres af kollektive såvel som individuelle aktører vil præge den måde "praksis" i øvrigt praktiseres på. At hykleri kan forekomme er blot én måde og én konsekvens af en bestemt udlægning af diskursen. Jf. Pedersens midler til at finde vej i de paradoksale vilkår.

## Projektet de offentlige topledere selv sætter sig i spidsen for

Indgangen til at tale om innovation i interviewene har været de mange og store reformer, der er en påtrængende realitet – strukturreformen, kvalitetsreformen, ledelsesreformen m.fl. (Se evt. Pedersen 2008). Ét er, at reformerne er der, som noget ”objektivt” og faktisk lovgivningsmæssigt, noget andet er, hvordan de daglige ”bestyrere” betragter og handler med reformerne – iflg. North (1990) altså hvordan agerer topledelsen, som ”informal institution”.

### Med reformen som anledning

Vi bad topledelsen om at beskrive deres syn på reformerne, og hvordan de evt. benytter reformerne, som anledning til at arbejde med fornyelser i kommunernes og regionernes selvforståelser, organisering og relationer, opgaver og kommunikation. Der er forskellige holdninger til reformerne, men overvejende betragter topledere reformer som en god anledning til at få skabt fornyelse og nytænkning<sup>7</sup>. Presset udefra giver viljebestemthed til at kunne tænke nyt, både i forhold til politikerne, forvaltningen og i forhold til borgerne. Her er et udpluk af mange centrale citater:

*”Reformerne byder jeg personligt meget velkommen, det synes jeg, er noget af det bedste, der er sket i mange år, fordi det giver anledning til at få fornyet den offentlige sektor...”*

*” ... jeg tror, at det grundlæggende er sundt, at der kommer et pres udefra, og at der løbende er et pres udefra, for at vi skal tænke nyt. En måde at tænke nyt på, det er jo, at lovgivningen ændrer sig, eller at nogle stiller krav til os. Man kunne sige, jamen I kunne jo bare gøre det selv! Der tror jeg så, at der er noget ... i organisationen, og hos alle, vi ansatte og også jeg selv, der gør, at det er sundt nok, at der kommer et pres udefra, så det er det ene udgangspunkt, og det er sådan set lige meget, om det er kvalitetsreformen, eller om det er den lovgivning, der var omkring kommunalreformen, eller alt hvad der ellers måtte komme, så som udgangspunkt, så er jeg meget positiv overfor det. Det andet udgangspunkt, det er selvfølgelig indholdet i det, der så kommer udefra. Noget af det, som vi oplever som det mindre positive i den sammenhæng, det er, at jeg synes, at hvis man tror på, at man skal skabe innovation, så kan man ikke samtidig, i det omfang som det sker nu, sige, at så vil man også detailregulere, altså på den måde, synes jeg, ikke helt det harmonerer.”*

Kommunalreformen indeholder en fundamental udfordring til samspillet mellem forvaltning, politikere og borgere, og en udfordring til styrkelse af demokratiet (Kirkeby 2005 i Public Governance 2005). Vi har tidligere omtalt, at topledelse gennem strategisk kommunikation, skal gøre det ”muligt at skabe samordning gennem mange og forskelligartede lag af selvskabelse, selvprogrammering og ”hacking” mellem forskellige styringsrationaler og sidst men ikke mindst, at der kan etableres ledelsesforhold via forhandlingsspil mellem stridende mulige parter (Pedersen 2004:127). Dette fokus har topledelse og direktionen, om end ikke i den udtalte og bastante form som udtrykt ovenfor, og spørgsmålet er vel også hvor mange styringsrationaler topledelse magter at forholde sig til?

---

<sup>7</sup> Man skal her være opmærksom på, at respondenterne er de ledere, der netop fik positionerne og de spændende udfordringer i forlængelse af kommunalreformerne, så det er ikke overraskende, at de er forholdsvis positive – formodentlig mere end dem, der måtte afgive deres position.

*"Det er jo en fantastisk mulighed at få det der los i røven en gang imellem, der siger, vi skal også lige kigge ud over kejserdømmet, og se hvad de andre kejsere har gang i. Det har været godt, og det tror jeg faktisk, det er noget af det, som ledelsesmæssigt kan bruges til at motivere medarbejdere til at virkelig klø på igen"(citatet er taget fra en sammenhæng, hvor der tales om fusion og nye ledelseskonstellationer, red.)*

Man ved, at med reformen skal man forsøge at få politikere, organisation og borgere til at spille sammen på *nye måder*, men eftersom der ikke er en skabelon at følge, vil udfordringen i høj grad blive præget af både forsøg, tvivl, skuffelse og tøven, og ikke nødvendigvis foregå i højt gear?

*Og så må man så sige, den store udfordring for os der sidder her i ..., ... det er jo at sikre, at vi kører parallelt spor, det er jo ikke helt nemt, både når man spørger det faglige, og vi ved hvad politikerne gerne vil, og så prøve på, at de ikke går den her vej, efterhånden som de diskuterer sig frem til noget, som slet ikke kan forenes, men at man ligesom hele tiden holder dem til at kigge lidt til hinanden på forskellige måder...*

Opgaven med at skabe tilkoblinger og sikre, at forskellige rationaler når hinanden og spiller sammen, står centralt for topledelsen for at skabe sig legitimitet i ledelsesudøvelsen. Reformerne og de konkrete politikere er den substans, denne opgave udfolder sig på. Reformerne udløser dermed en dobbelt opgave for topledelsen:

1) at tage reformerne på sig er at vise, at man som topledelse legitimt prøver at varetage de opgaver, som politikere og befolkning definerer, og at man seriøst samtidig forholder sig til teknologiske og generelle samfundsmæssige udviklinger, der lægger pres på måden opgaven løses på.

2) Ét er at tage opgaverne på sig, men i opgavens udfoldelse skal man også mestre afbalanceringens kunst mellem mange forskellige rationaler, ikke kun blandt de konkrete segmenterede aktører (politikere, fagprofessionelle, borgere m.fl.), men også blandt mængden af reformer.

I desperate governance (Pedersen 2008), kan der aldrig blive tale om et 1:1 forhold mellem reformers intentioner og regler og så praksis. Med reformerne som begivenhed mobiliseres visioner og en utøjlet innovationskraft (et virvar af ideer, dagsordner og retninger fra de mange forskelligartede aktører), der afhængig af spillet og muligheden for at målrette indsatsen, vil kunne skabe nye stier i måden, det offentlige kan komme til at løse sin opgave på. (Se evt. Pedersen 2008: 67 – 72)

## **Innovationsforståelser**

Forskellige undersøgelser udpeger og konkluderer, at topledelse er den centrale kilde til innovation i det offentlige og i dets løsning af påtrængende udfordringer<sup>8</sup>. I bogen "principper for offentlig innovation" (Jensen, 2008:74) nævnes, at innovationens veje ikke altid er de

---

<sup>8</sup> "Innovationens Elite", der er udarbejdet på baggrund af en stor undersøgelse af de mest innovative virksomheder foretaget af Center for Ledelse og Huset Mandag Morgen. URL:

<http://innovationscup.org/downloads/Innovationsenselite.pdf>. ; PriceWaterhouseCoopers. 2006: *Innovation i de danske kommuner*. URL:

[http://www.pwc.com/extweb/challenges.nsf/d5637987ace588b38025714900316521/1c33f9b4d101d740802570b400348b96/\\$FILE/Artikel%20%20Innovation/20i%20de%20danske%20kommuner%20-%20opdateret%20/V.2\).pdf](http://www.pwc.com/extweb/challenges.nsf/d5637987ace588b38025714900316521/1c33f9b4d101d740802570b400348b96/$FILE/Artikel%20%20Innovation/20i%20de%20danske%20kommuner%20-%20opdateret%20/V.2).pdf); Rambøll 2006:8

samme som driftens, men måske ofte udspringer deraf? - så hvad er det strategiske anderledes topledelse gør og skal gøre, for at have den store betydning for innovation?

Innovative virksomheder har en beskrevet innovationsstrategi. Sådan lyder en af konklusionerne i undersøgelsen "Innovationseliten". Man skal altså ville noget med innovation, have en dagsorden eller sætte en. Det hænger naturligvis sammen med, at ikke mindst for virksomheder i den private sektor er innovation et væsentligt element i at vokse på markedet og at distancere sig fra konkurrenterne. Det kan godt være, at man i mindre private virksomheder ikke taler om innovation, men i praksis bedriver man det, som en del af den "daglige drift". Men når innovation i større private virksomheder ansues som en konkurrenceparameter, bliver det et strategisk anliggende, og dermed er topledelsen pr. definition involveret. Men behøver det at være sådan i en offentlig sektor, hvor det ikke er markedet i traditionel forstand, der styrer en kommunes udvikling – bortset fra, at markedet betyder noget for de generelle økonomiske vilkår og for manglen på arbejdskraft, for så vidt dette er et markedsanliggende?

Topledelserne er dybt seriøse med at have fornyelse som strategisk opmærksomhed, om end fokus i et vist omfang i kommunalreformens første år har været indadrettet, samtidig med, at man er søgende på, især – hvordan man skal gribe det an. Topledelserne vil noget, men udtrykker også en føling med spillet, der spilles. Vi har set flere overordnede vision og strategiformuleringer og ordene er der, måske dels som signalværdi og dels for at legitimere, at der opad, indad og udad kan startes processer, der adresserer faglighed og spørgsmålet om "hvorfors gør vi sådan?"

De offentlige topledere udtrykker ikke et entydigt billede af, hvad innovation er, og at der skulle være en særlig faglig og målrettet tænkning forbundet med at innovere. I samtalerne har alle grebet spørgsmålene uden forbehold, men har blot selv brugt andre ord og begreber, der alligevel tegner omridset af bestemte "innovationsforståelser" og hvad det kræver og indebærer. Forståeligt nok, tager de afsæt i deres konkrete praksis og kollektive ledelsesrepræsentationer. I tabellen er vist nogle af de ord og forklaringer, som lederne anvender i interviewene, og som normalt forbindes med innovation.

Borgerinvolvering Dialog med brugere og pårørende Tilladt at begå fejl Eksperimentere Skabe rum Ændre Mindset	Skæve indfald og ideer Vi udvikler hele tiden Fornyelse Læring Lærende organisation Risikovillighed	Hvordan undgår vi at fortsætte med det, vi altid har gjort Innovation er noget systematisk Forstyrrelser	Lave laboratorier Ved at ændre på strukturer får man også fornyet fagligheden Involvere medarbejderne
--	--	--	---

Innovation kan på den ene side beskrives som noget meget konkret med dens egne principper – hvis man vil det, og på den anden side kan den fungere som en tom betegner, der politisk, socialt og økonomisk kan bruges til mange ting - hvis man vil det. Uklarheden og det diffuse ved innovation og topledelsernes friere "fortolkning", holde et strategisk felt åben for deres ageren, som på sin vis i det politiske spil, der spilles, kan være meget fornuftigt. Enkelte udtrykker dog en større klarhed, og et ønske om at kunne være mere præcis og systematisk.

*" jeg synes egentligt, at vi snakker for lidt om (innovation (red.)), det var også derfor, jeg sagde ja til at medvirke i det her, fordi ... tror jeg, ... vi kan lære noget mere om*

*det, og arbejde lidt mere systematisk. Jeg ved godt det her innovation, der er sådan lidt mantra over det og "de" kommer med de der ord, men jeg tror sådan set, at der er noget med systematik, som vi godt kan blive skarpere til.."*

Interviewerne har eksplicit spurgt ind til hvor og hvordan, der forekommer innovation. Overordnet har topledernes svar handlet om ledelsesformer, værdier og værdibaseret ledelse, et indadrettet fokus – et tema der har været gennemgående i adskillige af interviewene, og som til dels kan begrundes med et meget påtrængende behov for at få de nye organiseringer på plads. Set overordnet er der altså i værdierne og ledelsestænkningen indlagt en lang række hensigtserklæringer om, at innovation kan forekomme, og man kan dermed spørge sig selv, om topledelsen ser sit arbejde og funktion som afsluttet. Generelt vurderer man, at innovationen (sandsynligvis) vil ske i "en blanding af gode rammevilkår og et mildt pres". Muligheden for at gøre noget er principielt givet, men kan mulighederne samles op? En kommunaldirektør indrammer denne problematik og kommer med antydninger til løsninger:

*Vi har skabt rum og en god kultur for innovation, men derfor er jeg sikker på, at vi skal være skarpere til at hjælpe på vej på en lang række områder ... det der med at tro, at bare fordi man har et rum, at så sker det af sig selv ... det har jeg været for tilbøjelig til at gøre. Man kunne lave sådanne nogle små laboratorier... og få det taget væk fra den daglige drift, hvor der er knald på.*

Laboratorietanken – og her forstået som, at man er eksperimenterende og søgende i sin ageren som offentlig sektor - er altså et af de konkrete metodetiltag, der peges på. Ingen af de kommunale topledelse, vi har talt med, udtaler sig eksplicit om, at man har en innovationsstrategi, som f.eks. udtrykt ved, at man vil skabe "laboratorier". I stedet er billedet, at man implicit mener, at innovation er en del af "alt det man i øvrigt gør", og at der i praksis foregår mange innovative ting. Men løber ledelsen ikke dermed den risiko at fjerne det strategiske fokus fra innovation? At man lader for meget tilfældighed råde. Risikoen er til en hvis grad bevidst.

*Jeg har selvfølgelig en rolle i først og fremmest at skabe rum, og det er det, jeg har gjort i første omgang, men jeg tror ikke, at det er nok, så på en eller anden måde, skal jeg have sat fokus på det her sammen med direktørerne*

Denne lidt søgende tilgang til med kraftfuldhed og større synlighed at sætte innovation på dagsorden, kan måske finde sin forklaring i, at topledelsen står søgende overfor, hvordan de i praksis og mere systematisk kan gå i gang. Så længe vi bevæger os inden for rammerne af formulering af et værdi-, ledelses- og styringsgrundlag, er man på hjemmebane. Men når vi taler om strategien og de konkrete handlinger, der skal til, bliver billedet straks mere diffust, om end der gives flere eksempler på store projekter, der tæller på den demokratiske innovationsbundlinje via f.eks. borgerinddragelse og relationen til erhvervslivet, og på den administrative innovationsbundlinje

*...i det hele taget når vi snakker innovation, så er det jo ikke bare måde at arbejde på og tilrettelægge ting på, ... og det er heller ikke bare måden at behandle på, finde på nye behandlinger, mere effektive behandlinger, men det er jo også for eksempel, ... personalepolitikken, nu snakkede vi før om opgaveglidning, men vi er jo også i en situation, hvor vi er nødt til at se på personalepolitikken og sådan noget som seniorpolitik og rekruttering og sådan noget, se det i en hel anden sammenhæng, prøve at kigge på det i et livsperspektiv, livsfasepolitik i stedet for bare seniorpolitik. .... Når man snakker innovation, så er der mange der sådan tænker opfindelser og sådan noget, og det er jo også godt nok, men det er jo også det at tilrettelægge tingene.*

Af materialet fremgår det, at to figurer står overfor hinanden - Sikker drift og udvikling er to virkeligheder, der kæmper om pladsen. Og innovationskraften eller mangel på samme skal ses i forhold til, hvordan de enkelte topledelse formår at adressere og arbejde med dette dilemma.

*"... jeg har i hvert fald personligt den holdning, at al udvikling det udspringer faktisk af daglig drift, så man skal have lidt af hvert, og hvis ikke man har styr på den daglige drift, så kommer man heller ikke til at lave udvikling".*

*"Vi har sendt budskabet "sikker drift, sikker drift" til organisationen, men jeg har aldrig set så mange nye projekter, som vi har set i det sidste trekvarte år. Det er ufatteligt svært at slå udvikling ihjel ... der må ligge et eller andet dybt hos medarbejderne, ud over at de selvfølgelig skal sikre den daglige drift, at de så har behov for også at kunne beskæftige sig med ting, der peger fremad"*

Sikker drift og innovation opleves altså at være hinandens gensidige og understøttende forudsætninger (Se evt. Jensen 2008). Der er flere eksempler på rosende beskrivelser af medarbejderes innovationskraft. Moralen synes at være, at eftersom det er medarbejderne med deres faglighed og kontakt til brugere og borgere, der er i frontlinjen, er det også dem, der ved hvor skoen trykker. Men hvem er i ledelse og hvordan bemyndiges ledelse af disse processer?

Det vurderes altså ud fra undersøgelsen, at toplederne betragter innovation – eller udvikling og fornyelse – som noget der konkret sker længere nede i organisationen. Det kunne tyde på, at toplederne forbinder innovation med de konkrete ydelser, ligesom det også fremgår, at de forbinder det med inddragelse af borgere og brugere. Men de forbinder tilsyneladende ikke åbenlyst, at innovation kunne handle om en radikal anderledes måde at organisere hele det offentlige virke på, en radikal ny måde at drive politik eller lignende, hvilket kan forklares med ledernes egne "code of conduct". Hvordan ville det offentlige se ud, hvis det lod sig anskue som et forsikringssselskab med de forretningsmodeller, der er gældende?

Vi går nu over til at se nærmere på det, topledelseerne gør i forhold til det politiske, det organisatoriske og i forhold til borger og brugere

## **Den politiske innovation – opgaven opad**

Med kommunalreformen og den innovative dagsorden sat af regeringen, DI, Dansk Erhverv, Mandag Morgen, diverse tænketanke m.m., er der blæst til forandring. I selve reformerne - og gennem det North (1990) kalder formal institutions, er der skabt ændringer af strukturer, hvilket i høj grad udfordrer både politikere, ansatte og borgeres selvforståelser i deres "rolle" og i deres forventninger til den offentlige virksomhed. Politikerrollen er i opbrud<sup>9</sup>, og muligheden for politisk innovation skal ses i dette lys.

*"... man skal anerkende, at vi er på vej ind – tror jeg – i et par år, hvor den nødvendige organisatoriske, faglige, strukturelle innovation på hele sundhedsområdet ... vil indebære nogle beslutninger, ... som vil være rigtig svære for de her politikere, og det vil de være, fordi de vil blive mødt af ... altså, det er sgu dilemmaer, reelle dilemmaer noget af det"*

---

<sup>9</sup> Vi udfolder ikke her de forskelle, der er mellem de kommunale og de regionale politikere ståsted, men taler i mere generelle billeder.

At problemet er aktuelt høres direkte i medierne, hvor kommunalpolitikere f.eks. mener, at ældre patienter udskrives for tidligt fra sygehusene, og at kommunerne ikke har ressourcer bredt betragtet til at fortsætte den nødvendige pleje. Diskussionen om akutmodtagelser, hjemmehjælp m.m. er andre eksempler, der løfter sløret for mulige store strukturelle ændrings-, innovationer og det dilemmakompleks "alle" står i. Problematikkerne vil oftest blive udlagt som besparelser, og ikke som en måde at udnytte ressourcer bedre på. I det lys vil politikerne, uanset hvor meget kommunikation, der stables på benene, være indskrevet til dialog for eksempel med borgere og bruger/pårørende organisationer, hvor de skal forklare sig, når de lægger ryg til beslutninger. At politikerne kan komme i mere direkte dialog med borgerne og på den måde skulle tilegne sig en ny rolle, hvor de får til opgave at indfange signaler fra borgerne illustreres tydeligt af nedenstående citat.

*"der er jo jer (red: politikerne) der har ansvaret for dybest set at fange de almene behov op, som vores borgere ønsker, at vi som kommune kan levere dem...vi sender vores politikere ud på institutioner en gang imellem...jeg vil have politikerne mere ud i dag. Vi har sagt det modsatte i de sidste 20 år: De skal fandme ikke blande sig i det her vel, fordi det har vi professionelle folk til og løse. I skal sidde herinde i salen og lave politik. Og det tror jeg ikke på længere"*

Politikerrollen er altså under omkalfatring og vil komme mere i frontlinjen. Spørgsmålet er så, hvordan man finder de "samværsformer" og mekanismer, der omsætter borgersignaler til sammenhængende politik og videre til udvikling, prioritering og drift af offentlige ydelser?

Både de kommunale og regionale topledelse ser en opgave i at "bevæge" politikerne, at finde et samvær i den nye kontekst, selvom der også i et par tilfælde er en lidt opgivende attitude, fordi man ikke mener, at man kan røre ved det politiske, og at de er systembevarende. Der er dog flere eksempler på, hvordan man forsøger at opfinde andre former for samvær og sætte en dagsorden, så man får det strategisk innovative på dagsorden – bl.a. gennem fælles visionsprocesser for derigennem at skabe "ejerskab" og en fælles platform at operere ud fra.

Topledelserne mener, at det de gør i samspillet mellem dem selv og politikerne i et vist omfang må betegnes som innovation, om end der er forskelle i, hvor tydeligt de praktiske eksempler er. Begrebet "politisk innovation" er diffust, men forsøges dog indkredset, og kan vel betragtes som en måde at tage kommunalreformen alvorligt på og dermed arbejde inden for ... og med "loven". (se evt. Public governance 2005: 29 ff). Direktør og direktion får – hvis de har formået at skabe en god relation gennem den politiske innovation - en mulighed for at skabe sig opmærksomhed og rum til at foretage bl.a. de organisatoriske og demokratiske innovationer.

*"... at rådgive politikerne er jo i virkeligheden ... innovation. Det er en innovationsproces, som handler om at påvirke deres verdensbillede og deres tankesæt og deres forståelse af sammenhænge... ikke produktinnovation, men det er sådan holdnings- og verdensopfattelses innovation... at prøve at bevæge politikerne hen i en anden virkelighed."*

*"... altså det at få accepteret, at der er noget der hedder kvalitet frem for nærhed ..."*

Og omvendt forsøger det politiske niveau at presse sig selv ved at presse organisation. Der sker en form for dobbelt tilkobling, så kravet om innovation ikke falder mellem to stole.

*"... der er sendt et meget klart signal, synes jeg, fra politisk hold, om at man ønsker, at vi ikke bare skal gøre tingene, som vi har gjort hidtil, men at man forventer, at man også selv som politiker har den ambition. Det er jo et meget meget stort signal at sende til hele organisationen - gå nye veje, altså I skal ikke gøre nødvendigvis, som I altid har gjort, fordi der er den dobbelthed i det, at de sender et signal til os, men omvendt giver det også os legitimitet til at stille det krav til dem "jamen ok, vi tager udfordringen op.."*

*"Jeg tror gerne, at de (politikere) vil være stolte, af det vi kan, det tror jeg faktisk gerne at de vil have, at vi kan markere også"*

Eksemplerne giver et billede af toppolitikere og topledelse, der går ind i den formaliserede styringsverden og forsøger at spille spillet, som vi bl.a. har beskrevet via Pedersen (2004; 2008), om forhandlingsspillet ikke forudsigelighed er vedvarende tilstede. Vi har dog i interviewene også hørt om politikere, der spiller rollen som ombudsmand for borgerne.

Dialogen med politikere bliver central for at give dem billeder på det organisatoriske og på det befolkningsmæssige blik. Kort sagt, politikere skal ud i verden; internationalt såvel som på det lokale plejehjem, for at få de input, der kan afstedkomme seriøse innovationspolitikere.

## **Den borger og brugerorienteret innovation – opgaven udad**

Med kommunalreformen er der på papiret en hensigtserklæring om at ændre samspelet mellem borger og samfund. Kort sagt er budskabet, at borgere og brugergrupper af det offentlige skal have mere direkte indflydelse på aktiviteten (se Public Governance 2005), hvilket i sidste ende også vil kunne føre til et større medansvar og bemyndigelse, ligegyldigt om du skal mestre en kronisk sygdom eller er rask.

Den demokratiske innovationsbundlinje ser tilsyneladende ud til at gå i plus, og man har strategier for borgerinvolvering. Alle har taget borgerinddragelsen på sig, om end der er forskel i graden af succes, målt i interesse og tilslutning. Men hvor man også konstaterer, at selv borgerne skal vel opdrages til en ny offentlig sektor. En anden vinkel på dette er, at man må eksperimentere med former, der på ny afstedkommer frugtbare møder mellem borgere, erhvervsliv og det offentlige.

Det rykker dog ikke ved, at direktører og direktioner ser både traditionelle borgermøder og mere specifikke og større tilrettelagte demokratiprojekter, pårørenderåd, bruger og fokusgrupper, og brugerdreven innovation, som væsentlige ressourcer og input til det offentlige styring.

*"... hvis du tager på ældreområdet og samarbejder med brugerne om at udvikle nye ting, jamen, der tror jeg sgu godt, man kunne lave sådan nogle små laboratorier ude hos ældreområderne, hvor man sagde: skulle vi ikke prøve lidt systematisk at arbejde mere med, hvad er det i grunden, for nogle ting borgerne efterspørger, hvad kunne det egentlig være, hvad er det for nogle problemstillinger, som vi støder oftest på? Kunne der laves noget omkring dem for at få dem løst? Og der tror jeg, vi måske godt kunne være noget mere systematisk ..."*

Tanken er ikke ny, men alligevel radikal. SKAT har i flere år langt hen ad vejen ladet borgerne gøre arbejdet selv. Tast Selv. Og alle gør det i forhold til f.eks. netbank eller bestilling af rejser. Moralen er umiddelbart, at jo mere vi selv laver og er i ledelse af, jo mere tilfredse er

vi – vel og mærke hvis vi magter det. Vi bringer her et længere citat, der åbner for en principiel drøftelse af, hvordan det offentlige og det offentliges funktion kan betragtes.

*Der var en aften jeg sad der, og klokken var halv tolv. (handlede om at bestille en rejse via internettet, red.), og man skal jo på arbejde næste dag. Det er helt utroligt, at man indenfor en branche, som man kalder servicevirksomheder, kan bilde folk ind, at servicen er blevet udvidet, fordi de nu selv har overtaget alle funktioner, jamen det var da lige godt satans, det kræver virkelig noget god markedsføring. Så fik jeg den tanke, jamen tænk sig, hvis vi kunne bilde alle vores borgere ind, at jo mere de selv laver af en service de i dag får, jo mere vil de opleve, at de får en god service, og jo mere kan du blive fri for at lægge øre til dine medarbejderes ... snak om, at der ikke er nok ressourcer. Konkret – vi har jo oprettet Borgerservice butikker. Succeskriteriet det bør jo ikke være som i dag, hvor vi måler, hvor mange der kommer, nej det burde være, hvor mange kan vi undgå, og hvis vi så kan (fortælle) borgerne, at de får en bedre service af, at de sidder derhjemme midt om natten og laver den sagsbehandling, vi i dag laver, det må give god mening for alle. Altså hvis jeg kunne få ros fra politikerne, for at påføre borgerne flere og flere opgaver, og borgerne oplever det som en større og større service, og jeg fik frigjort ressourcer hos medarbejderne til at lave nogle andre ting, så burde vi da bare gøre det.*

Er ideen radikal? Er det ønskeligt? Hvordan kan den kommunikeres? Hvad nu, hvis det er sådan, at det slet ikke handler om at bilde nogen noget ind, men mere om at bemyndige borgere til at lære at have tillid til egen formåen og læring, frem for at lade et "system" forsøge at tage ved lære, ville det så ikke være lettere bare at gå i gang, og hvad giver for øvrigt de teknologiske fremskridt af muligheder? Citatet afspejler på den ene side, at der måske er behov for en fornyet forståelse af, hvad borgerne forstår ved god service. Der kan findes mange eksempler på, at borgere i dag ikke blot ønsker at "lade sig servicere", men selv vil indgå som en aktiv del af "produktionen". På den anden side er citatet et eksempel på, at observationer af omverden, af borgernes adfærd giver anledning til at stille nye typer af spørgsmål, der måske kan bane vej for innovation.

Det er imidlertid stadig et stort spørgsmål, hvordan man engagerer borgeren i bredere politikskabelse. Der er enkelte eksempler på forsøg med nye former for iscenesættelse af, hvordan borgere kan inddrages i ideskabelse, prioritering og løsning af dilemmaer. Men kommunerne oplever fortsat det problem, at borgerne først mobiliseres, når der er konkrete spareprojekter som nedlæggelse af skoler. Spørgsmålet er derfor fortsat: Kan man overlade prioriteringen til borgerne uden at risikere, at solidariteten og sammenhængskraften går fløjten? Som vi omtaler andetsteds er der ingen gennemsigtighed for borgerne m.h.t. hvad de forskellige offentlige ydelser koster, men spørgsmålet er, om større gennemsigtighed blot ville stimulere den "egoistiske djævel" og føre til, at den enkelte borger i endnu højere grad ville kræve krone til krone værdi af den skat, man indbetaler. Alternativt kunne man jo overveje at markedsføre det offentliges ydelser som en forsikringsordning – her har man heller ingen garanti for at få præmieværdien tilbage, men man er sikker på at få hjælp ved behov.

*"udvalget har lavet et udkast til borgerinddragelsespolitik. Den er skabt i en proces, hvor de er ude at holde borgermøder og forsøgt på forskellig vis at inddrage borgernes synspunkter...det har ikke været nogen succes...der kom sgu ikke nogle mennesker, der er ingen der gad at diskutere det der diffuse begreb demokrati"*

Viljen er der både hos ledelse og politikere til at forny former og indhold i borgerinddragelsen, men der er en opgave i at finde måderne, hvorpå man kan motivere og engagere borgerne i det. Måske sker det netop bedst ved nye måder at inddrage borgere direkte i den konkrete

service, ikke i form af overordnede og brede debatter, der opfattes som abstrakte og uvedkommende. Og måske har borgerne til gode at opleve, at det gør en forskel.

## **Den administrative og organisatoriske innovation - opgaven indad**

Som forudsætning for at bedrive innovation fremhæver de fleste topledelse, at ledelsesgrundlaget og værdierne skal rumme og signalere vilje til innovation.

*"Vi har formuleret eget ledelsesgrundlag og værdigrundlag på baggrund af visionen, så vi har fokus på det, der skaber udvikling"*

*"Det mest innovative vi har gjort er vores måde at tænke ledelse og samarbejde på"*

Toplederne vurderer på forskellig måde deres fremgangsmåde og egen rolle i forhold til den administrative og organisatoriske innovation. Selvom de over en bred kam vurderer, at de har ansvar for at sætte udvikling i gang, fokuserer nogle af topledelse primært på at skabe rum og kultur for innovation. De bruger begreber som at give folk plads, at være risikovillige, at give medarbejderne mulighed for at bidrage, at give (fri)rum, at sørge for at medarbejderne får inspiration, at decentralisere opgaver og ansvar og at skabe et ledelsesgrundlag, der fokuserer på nysgerrighed, tillid, videndeling og at tage chancer.

*"når beslutningen skal føres ud i livet, så er det selvfølgelig et krav til vores ledere, og selvfølgelig også til vores medarbejdere, at de indgår med den viden og det engagement og de ideer vi har til, hvordan gør vi så det her, og det tror jeg simpelthen på. Jeg kan ikke sidde som kommunaldirektør og så gøre folk innovative, men vi kan være med til at sætte de her rammer og understøtte og fortælle historien om, at det er det her vi vil, og så skal vi vise, at det gør en forskel."*

Andre topledelse vurderer, at de har en mere aktiv rolle, hvor de taler om at stille krav til lederne f.eks. om samarbejde med forskningsinstitutioner, at igangsætte strategiske ramme-forandrings-projekter, være fødselshjælpere og skabe spændinger i de udmeldinger, de kommer med. Ledelse involverer sig tilsyneladende ikke i konkrete innovationsprojekter eller italesætter et konkret behov for innovation på et bestemt område, fordi det er nødvendigt, men påtager sig snarere en symbolsk rolle i forhold til at fremme innovation. På den måde er topledelse med til at sætte innovation på dagsorden på et forholdsvis abstrakt niveau – en bevidsthed der af en af de interviewede udtrykkes som at skelne mellem faglige miljøer, der selv driver innovationen, hvor opgaven er at give gode rammevilkår og så de tiltag, der kræver en mere direkte involvering evt. gennem andre ledelsesslag i organisationen. F.eks. for at skabe netværk. Hvorvidt det så fremmer innovation ude i organisationen kan vi ikke afgøre, men ræsonnementet er:

*"Man får mere innovation i organisationen, hvis direktionen signalerer risikovillighed, sørger for at sætte nogle projekter i gang og sørger for at bakke ledere og medarbejdere op, når der sker mindre heldige ting."*

Flere topledelse fokuserer på, at få ledessiden i organisationen skærpet både i et generelt og mere specifikt innovativt ledessperspektiv. Fokuseringen er her at få mellemledere i gear, idet man anerkender, at denne gruppe står med en stor opgave.

*"Jeg synes faktisk, at direktionen har en nøglerolle her, i retning af at drive innovationen eller drive forandringsprocesserne, rummet er der, rammerne er der, visionerne er der, men der er xxxxx medarbejdere, der skal blive en del af den"*

*her innovation, og det er en stor... ledelsesmæssig udfordring, at få det til at virke”*

*”Vi forsøger at skabe udvikling gennem øget fokus på vores lederuddannelse”*

Ny struktur, nye opgaver, nye relationer og måder at arbejde sammen på, vil alt andet lige stille nye krav til de kompetencer, som ledere skal have i de nye enheder. Spørgsmålet er så, om der er klarhed over hvilke kompetencer, der skal i spil. Hvordan viser et gen sig i praksis?

*”...(det) kræver, at når du ansætter ledere, betoner samarbejde, altså du skal have det der samarbejdsgen, og skal kunne se dig selv, du skal ikke kun varetage din egen lille enhed, du er nødt til at se på en eller anden sammenhæng, så man ikke laver noget, der er fuldstændig umuligt for andre at håndtere, men rigtig godt for min egen lille enhed. Så jeg tror, det vil betyde, at vi må kigge på nogle lidt andre kvalifikationer fremover, i forhold til de ledere, vi skal have, når vi vælger sådan en struktur...”*

Reformerne og måden de fra statslig side er trukket i arbejdstøjet på, har i sig selv affødt innovative tanker og handlinger. Således stiller en direktør og direktionen sig selv spørgsmålet – tænk hvis vores oplevelse af kommunalreformen og det samtidige ønske om detaljestyrelse opleves på samme måde i vores institutioner. Denne refleksion blev til et innovationsarbejdsspørgsmål:

”Hvilke vilkår skal vi stille til rådighed, for at den medarbejderdrevne innovation decentralt får de optimale vilkår”.

Bredt betragtet fokuserer topledelse på de styringsvilkår det offentlige arbejder under, og man tegner et billede af, at medarbejderne er innovative, og at der findes meget innovationskraft, men at man må ”skærme” dem både for politikere, direktion, direktør og andres gode ideer for at sætte dem fri. Man taler om pres og om rum og impulser, der giver mening.

*” ... vi har gode ledere ansat på vores institutioner, men hvis de skal blive der og synes det er sjovt, så skal de have et frirum, hvor de skal have mulighed for at sætte noget i vej, som de selv synes og brænder for”.*

*”hvis vi virkelig skal have innovation fremad, så skal der sådan set være rum til det, noget rum og noget pres, altså presset med de manglende hænder, presset af produktivitet er innovativt i sig selv, men alt muligt andet, kan gøre, at man ikke kan have fokus på det også, på den innovative løsning af opgaven.*

## **Opsamling**

Toplederne har forskellige holdninger til reformerne i den offentlige sektor, men overvejende betragtes reformer af topledelsen som en god anledning og en måde at etablere et positivt pres for at skabe fornyelse og nytænkning. Topledelsen er dog samtidig opmærksom på den balanceringsøvelse, der følger med de nye reformer - både i forhold til de konkrete aktører (politikere, fagprofessionelle, borgere m.fl.) og mængden af reformer. Endvidere har undersøgelsen vist, at innovationsforståelsen hos topledere i høj grad begrænser sig til konkrete ydelser, og som noget der skabes nede i organisationen. Således fremstår lederne delvis låst af rammerne i sektoren som både ”formal og informal institution”, og i deres øjne synes radikal innovation i forhold til selve organiseringen af sektoren og det politiske liv, derfor ikke at være en åbenlys mulighed.

Topledelsens ageren i forhold til de tre niveauer; opad, udad og indad bærer alle præg af reformerne.

Den ændrede struktur betyder, at politikerrollen er i opbrud, og der derigennem er mulighed for politisk innovation. Det tyder på, at politikerrollen kommer mere i frontlinjen, og politikerne kommer i mere direkte dialog med borgerne - men også at topledelsen flere steder har formået at drage nytte af situationen og redefinere samvær og samspil med politikerne og derigennem sætte en dagsorden for det strategiske innovative.

Kommunalreformen udstikker klare linjer for øget borger- og brugerinddragelse. Alle har taget borgerinddragelsen til sig, og den demokratiske bundlinje ser tilsyneladende ud til at gå i plus. Udfordringen ligger i at finde (nye) måder, hvorpå man kan motivere og engagere borgerne i det.

Som den interne organisations forudsætninger for at skabe innovation fremhæver topledelse, at ledelsesgrundlaget og værdierne skal signalere vilje til innovation. På baggrund af ledernes opfattelse af innovation, som noget der skabes nede i organisationen, ser de primært deres rolle som kultur- og rammeskabende. Nogle af topledelse ser dog også deres rolle som mere aktiv, hvor de stiller konkrete krav til organisationen om at skabe innovation og igangsætter konkrete forandringsprojekter.

En stor del af den interne udfordring ligger på ledelsessiden, hvor der forestår et stort arbejde med at klæde mellemledere på til at løfte opgaven. Samtidig har topledelsen en opgave i at skærme de underliggende niveauer og medarbejdere for politikere, direktion og direktør, så der skabes rum til at være innovativ.

"Noget tyder altså på, at det er policy- og serviceinnovation, som er det virkelige problem i det offentlige. Noget tyder samtidig på, at radikal (og måske paradigmeudfordrende) innovation er nødvendig, hvis samfundets værste problemer skal bekæmpes. Og noget tyder endelig på, at det er det strategiske niveau, vi skal have fat i" (Bason 2007:59)

## Innovationsdilemmaer i den offentlige sektor -

Hvad vil det sige at lede innovation under de vilkår, der er i den offentlige sektor?

Vi vil fremhæve en række træk ved den offentlige sektor, der på afgørende vis sætter en dagsorden for innovationens intensitet, dybde og omfang. Eller sagt på anden vis – det offentliges innovationsevne. Et helt afgørende dilemma, men også vilkår er, at offentlige organisationer er underlagt rammevilkår, der øver indflydelse på, hvordan man kan tænke, handle, afprøve og vurdere nyt. På den ene side er der et behov for at tænke nyt, på den anden side lever vi i en retsstat, med værdier, normer, myndighedsudøvelse, love og skatteudskrivning. Derfor er der et krav om gennemsigtighed, styring og synlighed i aktiviteter, og en relativt fastlåst løsningshorisont for opgaver grundet standardiseringer og kvalitetsnormer m.m. Ens behandling fra Gedser til Skagen. Og sidst men ikke mindst – organisationer befolkes med mennesker med deres bestemte værdier, smag og rationaler, ledere såvel som medarbejdere.

Som nævnt tidligere, taler Pedersen (2008:342) om en linje i de mange reformer, der kan angives som "åbenhed og responsivitet". Bevidstheden om gennemsigtighed og styringsparathed er ikke overraskende meget nærværende blandt topledelse. De indførte reformer er primært fokuseret på struktur og standardiseringer. Men hvordan hænger det sammen med kravet om en mere innovativ sektor? Hvilken type af innovation er det muligt at arbejde med inden for de rammer, der formelt er givet? Et politisk innovationsspørgsmål kan her være: Er der et modsætningsforhold i at opfordre til innovation og så samtidig sikre retssikkerhed – eller i hvert fald i at udfordre lighedsidealet? Fakta er, at en offentlig organisation strategisk og i handling må arbejde inden for disse rammer og evt. bevæge dem.

Afsnittet er diskuterende og stiller en række åbne spørgsmål, som led i konferencens hensigt med at adressere paradokser og brudflader i offentlig ledelse

### Det offentliges opgave og mediernes indflydelse – dilemma 1

Sikker drift – overfor – eksperimenter og risikovillighed

Det offentlige bliver bedømt på dets evne til at levere sikker drift, hvilket er den generelle og overordnede holdning hos de interviewede direktører og direktioner. Sikker drift er ikke det, der ender på forsiden af formiddagsbladene eller i TV-aviserne. Sikker drift er det, der bliver taget som det selvfølgelige. Som det uangribelige. Og dermed bliver det principielt usynligt, ikke spændende. Blot normalt. Men mainstreampressen kan vel have sine interesser i at holde det offentlige i en bestemt diskurs, som forsvarer for statens mangelfuldhed? Alt det, der rykker ved vores forestilling om tryghed, lighed og som delvis udfordrer samfundsmæssige grundstrukturer, kommer på forsiden. Undtagelsen og afvigelsen fra den forestillede lighed, tager overskrifter. Når topledelse selv sætter ord på det svære i at få innovation op i et højere gear, nævner de i ikke prioriteret rækkefølge: Pressen og mediernes magt, nulfejlskulturen, borgerrøster, detailregulering, styring og måling, at innovation ligestilles med rationaliseringsgevinster m.m.

Nu er dette ikke en ny diskurs. Den er set tidligere og har farvet litteraturen om den offentlige innovations muligheder (se Bason 2006). På den ene side er der en forståelse blandt topledelse for, at de er sat i spidsen for en driftsorganisation, der skal levere, og at man ikke kan tage "chancer" med hvad som helst. På den anden side oplever man, at der faktisk fore-

går fornyelse, så de offentlige innovationsbundlinjer<sup>10</sup> ikke står tomme, men også, at der er et uudnyttet potentiale, man har svært ved at få sat i spil. Fortrinsvis fordi man er søgende på – hvordan, og hvordan ”hvordanet” undgår at blive en sag. Flere af de interviewede nævner, at der f.eks. er et uudnyttet potentiale i at innovere i forhold til det politiske og i forhold til politikerrollen, hvor man anerkender, at de har svære vilkår. Samtidig er man på grund af de nye systemers konstruktion søgende på, hvordan man kan facilitere og innovere den politiske arena. Som der står i hæftet Public Governance (2005:29), så udfordres den repræsentative demokratis grundmodel som forståelsesramme, når borgere og andre interessenter *principielt* har direkte indflydelse på udførelsen af det offentlige opgave og prioritering. Principielt, fordi ét er høringer og involvering, noget andet er beslutninger.

En af udfordringerne for topledelseerne er at komme i samklang med, hvad vi forstår ved nul-fejlkulturen. Nul fejl kulturen får disse ord og forklaring med sig:

*... den der nul-fejl-kultur, den udspringer jo af to ting, som har noget med hinanden at gøre. Den ene er det, at vi har mange enkeltafgørelser, der vedrører borgere ..., der skal der jo være en næsten nul-fejl-kultur. Og det andet det er det, at hvis der går politik i en sag, så fremmer det altså en virksomhedskultur, der bliver nul-fejls orienteret, og det er klart, at det er en afvejning mellem at undgå de der politiserede enkeltsager og så turde tage en risiko. Og det er klart et skisma, fordi nogle af dem, der sådan har været længst fremme, også hvis man kigger udenfor kommunen, det er jo altså også nogle af dem, der får et hak i trykken engang imellem ..., og hvis folk de har fået det tilstrækkeligt mange gange, så begynder de jo at spørge sig selv, om det egentlig er ulejligheden værd at være innovativ. Så der er klart noget iboende i det offentlige system der. Men noget af det udspringer jo også af den retssikkerhed, der skal være omkring enkeltafgørelser, myndighedsafgørelser.*

På sin vis efterlyser topledelseerne lidt længere snor fra presse, borgere og politikerne. Der udtrykkes et ønske om en bredere systemforståelse, ligeså vel som en anden aura omkring måden det offentlige fremstilles på. Vi bliver måske endda nødt til at have en mere nuanceret debat om, hvad drift og ”sikker drift” reelt er, og hvilken del, der er politisk og faglig? Dette må ikke betragtes som klynk, men mere som et antrit til, hvad topledelseerne mener, at der kan gøres for bl.a. at skabe en anden fortælling, der kan geare den offentlige innovation. Indad, Udad, Opad.

*... vores system er åbent. Altså, pressen kan jo komme og hente alle vores papirer, og det gør de. Vi fortæller alting. Også selvom vi har fortalt det til pressen eller endda sendt en pressemeddelelse ud, så skriver de nogle gange, at ”de har afsløret” .... Så der er en særlig kultur omkring det, som ikke er om private virksomheder – de kan meget bedre holde deres mindre store succeser inden døre.*

Interessen for det offentlige gøren kan oplagt forklares med begrebet om forvaltning – at det offentlige forvalter fælles midler, ressourcer og sågar endda sikkerhed for fællesskabet, og at vi derfor ... måske ... løbende spørger os selv, om vi får nok for ”pengene”. Men hvordan kan det være, at der ikke kan føres kommunikation om, hvilke ydelser den enkelte borger eller virksomhed faktisk får for pengene? Fordi vi ikke kan gøre det op eller forklare det? Fordi vi ikke ønsker samfundets grundstrukturer og fordelingsmønstre synliggjort? Fordi vi

---

<sup>10</sup> Bason 2007:55 nævner fire innovationsbundlinjer som det offentlige kan spille op af: 1. Højere produktivitet som følge af administrative innovationer i processer, arbejdsgange og ydelser. 2. Bedre service som den konkret opleves af borgere og virksomheder, som følge af nye ydelser, individuel tilpasning, professionalisme. 3. Styrkede resultater gennem policyinnovation – når vi målene og hænger det offentlige ydelser sammen. 4. Styrket demokrati, legitimitet og retssikkerhed via demokratiinnovation – øget brugerinvolvering og gennemsigtighed.

ikke kan tænke frigjort fra etablerede værdikædebetrægtninger? Fortsæt selv og kom gerne med anvisninger, der kan frisætte offentlig innovation.

## Det politiske, balladen og innovationsopgaven – dilemma 2

Lighed – overfor - ensbed

Det paradoksale er, at innovation i dets vorden netop kan ses som en ubalance, en afvigelse, eller snarere en opdagelse af en afvigelse, der ved at blive genstand for intens undersøgelse, kan vise sig at skabe merværdi. Dilemmaet er meget tæt på topledelse:

*Du kan ikke kommunikere ud, at I må acceptere - at vi begår fejl. Du kan kommunikere ud, at så må I acceptere, at I bliver behandlet forskelligt, og det vil endda være svært nok. Det er fint nok, når man populært siger, at I skal behandles forskelligt for at blive behandlet ens, men hvis vi begynder at melde ud, at I ikke kan forvente at få den samme behandling ... allerede der, vil vi få det svært med vores politikere*

Innovationens akilleshæl i det offentlige ses med denne optik i kravet om ens behandling, og en bestemt opfattelse af forestillingen om lighed, der alt andet lige lægger en dæmper på innovation. Som sådan er det ikke direkte det politiske system, der er udfordringen, snarere at systemerne, deres indretning bliver synlige og er med til at ryste vores basale antagelser om vores måde at indrette os på, og de værdier vi mener, der står for troende. På det sociale område, hvor ansvarsfordelingen gør, at regionerne er meget afhængige af kommunernes dagsorden, er der en overordnet udfordring, der gør det svært at geare innovationen, selvom området anerkendes for at gøre meget:

*... hvis man sådan skulle kigge lidt på strukturreformen, så synes jeg, at den i hvert fald på det sociale område gør, at det på den ene side kan være lidt vanskeligt med innovation og nytænkning i øjeblikket, fordi de der nye kompetencer og ansvarsfordeling jo gør, at vi er meget afhængige af, hvad kommunerne beder os om ... Hvis det var et regulært marked, var det noget helt andet. For eksempel så har vi, jeg tror sagtens vi kunne finde ti initiativer ned fra hylderne på det sociale område, som hvis ... vi selv kunne få lov til at tage risikoen for dem, så ville vi sætte dem i gang, men det kan vi bare ikke. ... der er nogen (lovgivningen om forholdet regioner og kommuner, red.), der har snor i innovationskræften og i udviklingen på den måde.*

Uden om politikerne kommer vi ikke. Den politiske virkelighed er, at befolkningen øver indflydelse ved stemmeurnerne. Det udfordrer i høj grad den politiske og organisatoriske risikovillighed.

*jeg tror, at der er et stort, stort ønske om innovation i administration og i ledelsen på en eller anden led. Jeg vil tro på, at der er noget at komme efter der. Men det bliver hurtigt vendt rundt til, at man også godt ved, at enhver innovation giver ballade. ... så det er ikke sikkert, at det giver flere stemmer at lave en helt masse. Nogen gange giver det måske flere stemmer bare at tage det lidt roligt*

Spørgsmålet er om, og i hvilken grad dette blot er behagelige betægtninger, fordi man har svært ved at drøfte visioner og de fremtidige nødvendige fornyelser af den offentlige sektor, eller om det er den skinbarlige realitet. Så måske netop derfor skal der arbejdes og innoveres sammen med politikere og borgere. Synlighed i det offentlige kan vel også forstås som synlighed i at forklare det usynlige; prioriteringer og baggrunden for beslutningen, eller vil det

demaskere kittet i en demokratisk model? En direktion stiller skarpt på problematikken, og efterspørger politiske processer, hvor risikovillighed bliver sat på dagsorden.

*... vi har en øvelse i, at for borgerne skal der være nul fejl, hvorimod, at når vi er inde i det interne rum, og herunder også ... det politiske rum, der kan vi jo godt lave innovationskultur. ... hvis vi har nogle politiske processer ... skal der være mulighed for at lave nogle antagelser osv. og deri er der et arbejde med at få skabt et rum for det politiske arbejde, som også tillader en risikovillighed, men jeg synes selv, at det er en øvelse at få skilt det ad, fordi politikere jo mødes for at træffe beslutninger*

Det er næppe angsten for at lave fejl, der fylder, fordi man ved, at det vil ske! Det er snarere angsten for "udstillingen", som man ved efterfølgende lægger beslag på ledelse og organisatoriske ressourcer. Og måske er det for bekvemt blot at adressere barriererne for innovation i lovgivning, landspolitikere, presse, borgere m.m. Måske sætter ledelserne deres egen overflig for lavt. En direktør beskriver optimistisk ledelsesudfordringen således:

*... der er nogle rammer der bliver snævrere om kommunerne i den her tid. Der er jo en fantastisk lyst fra folketinget til at detailstyre kommunerne, og økonomisk set, så har vi jo ikke ret meget at gøre ... med, og så er det kommunale selvstyre på det økonomiske område, jo ikke nær så stort, som det har været. Og der sættes jo en lang række rammer omkring alle de der værktøjer, man skal bruge, for eksempel kvalitetsrapporter på skoleområdet og mange andre kvalitetsmålinger, som vi prøver at få skubbet ned over, **men hvis man kigger sådan bredt ud over det og siger, " hvad er egentlig muligheden for at udvikle produktionen af ydelser på ældreområder og børneområdet, altså de helt store serviceområder, så er der altså ... stadigvæk kæmpestore frihedsgrader, det er der. Så... med hensyn til sådan at modernisere virksomheden osv., der er der ... efter min opfattelse, langt endnu, inden vi støder imod lovkrav og sådan noget.** Der kan være enkelte områder, hvor vi er begrænset, og vi er selvfølgelig begrænset af hele den grundlæggende lovgivning om lighed for loven og alle de udbud, vi skal foretage og alt sådan noget, men der er stadig væk gode rammer til at boltre sig indenfor. (forfatterens markering)*

Er pressen en frelser eller en synder i fornyelsen af den offentlige sektor? Er politikerne? Er borgerne? Er ledelserne selv? Et innovationsperspektiv, der tager "den sikre drifts mantra" alvorligt, åbner for et innovativt spørgsmål som: "Hvordan få sikker drift til at eskalere innovativ ageren?". Et sådant spørgsmål vil i høj grad pege direkte hen på de offentlige topledelsers arbejdsbord. I samtalerne antydes, at frikommunetanker og lignende ordninger måske er en af vejene frem. Dog sletter dette ikke det indtryk, at topledelsens egen innovationsgenstand let bliver diffus. At sikre rammer for at organisationen kan komme til at være innovativ, er vel næppe nok, og kan vel betragtes som drift(sledelse), om end en nødvendig ledelse. Dette er ikke for at forklejne den signalværdi, der ligger i en topledelses udmeldinger og som flere ledere også er inde på.

*Det har utroligt meget at sige, hvad den øverste ledelse signalerer i det spil der, fordi hvis den øverste ledelse signalerer kontrol, nul fejl kultur og så videre, så får man altså mindre innovation, end hvis den øverste ledelse signalerer noget risikovillighed og sørger for at sætte nogle projektgrupper i gang, sørger for at bakke medarbejderne op, når der er mindre heldige ting. Det kan man mærke...*

Men topledelsen er i princippet i ledelse af et innovationsprojekt af en hel anden kaliber end blot at skabe rammer, så organisationen kan "komme til at..." , ja, vel sagtens, blot at justere. Radikale forandringer er sat på dagsorden. Og det er måske heri, at vi kan få øje på den

svære proces det er at "innovere i det offentlige". Det udfordrer både værdigrundlag og kompetence. Hos ledere, politikere, medarbejdere, borgere og presse.

### Feltet som ledelse og innovation skriver sig ind – dilemma 3

Forvalter – overfor - fornyer

I Rambøll rapporten fra 2006 er offentlige topledelse enige om, at en offentlig innovationsstrategi skal adressere tre centrale *niveauer* for at lykkes; Organisation; ledere og medarbejdere og rammebetingelser. Se figur. Men i dette analytiske felt er topledelsens eget projekt og kamp glemt - lederen som *informal institution* (North 1990) I ledelsesdiskursen er det ikke hverdagskost at adressere denne faktor åbenlyst, fordi offentlige topledere pr. definition er ansat til målrettet at lede virksomheden ud fra det som North kalder formal institutions – altså rammebetingelser, politiske beslutninger, love, og de forventes at gøre det loyalt. Alle ledere ved, at den ikke holder i den daglige ledelsespraksis, ikke at ledere ikke gør deres job, eller at de ikke er loyale, men at smag, temperament, den personlige "code of conduct" (informal institution) i høj grad influerer på ledelsesudøvelsen. Vi udfordrer altså her en lineær opfattelse af forandring.

Man kan også formulere det sådan, at måske betegner begrebet "forvaltning" netop en identitet, hvor man administrerer og ikke fornyer, måske ligger der dybt indgroet i den selvforståelse ledelserne har, at der forventes som udgangspunkt ikke innovation, kun gedigen forvaltning med løbende forbedringer – og hidtil har det været det, man har "høstet points" for. Spørgsmålet er, om det også er det i fremtiden.

For at pakke "innovationspakken" til topledelse ud, finder vi det smidigt at skelne mellem *innovationsniveauer*, som de Rambøll beskriver og *innovationsperspektiver*, der angiver topledere subjektive forståelse af og holdning til det projekt han er i spidsen af og som betyder noget for overbevisning og radikalitet i handlinger. Topledelsen – hvis den tager innovation på sig, skal både sikre, at organisation, borgere og politikere arbejder med forandring af services, produkt og ydelser i et mere generelt perspektiv i forhold til politiske mål, tidsstrømninger, ny teknologi m.m., men (egen)genstanden for innovation på topledelsesniveau og for topledelsen, er i princippet – genopfindelsen af det offentlige på markedsvilkår ud fra en neo-liberal styringsform, godt nok i et reguleringsspil til alle interessenter. Det er blandt andet i dette lys, vi forsøger at betragte beskrivelserne og enten negligeringen, tvivlen eller alvoren i topledelsernes måde at adressere innovationsdagsorden på.

Niveauer i offentlig innovation	
<b>Organisation</b>	Dette niveau handler om, hvordan organisationsstrukturen, samarbejdsrelationerne, styringen og produktionsprocesserne understøtter mulighederne for at skabe innovative løsninger.
<b>Ledere og medarbejdere</b>	Dette niveau handler om, i hvilket omfang lederes og medarbejderes kompetencer, organisationskulturen, incitamentsstrukturen mv. fremmer innovationskraften.
<b>Rammebetingelser</b>	Dette niveau handler om, i hvilket omfang de grundlæggende forvaltningspolitiske rammer, lovgivningsstruktur, finansieringsmuligheder, risikovillighed, dispensationsmuligheder og så videre understøtter det offentlige innovationsevne.

Med de mange reformer får topledelse i hvert fald teoretisk overordnet skærpet deres blik for deres ledelsesmæssige felt. Især ledelsesreformen indkredser normativt det fokus og den opgave, som topledelsen skal centrere sig om, og det er da også hvad der fremgår af interviewene, selvom den innovative dagsorden overordnet er rettet indad mod egen organisation, også som en følge af, at vi taler om nye organisationer, der fødes. Men reformernes konstitutive betydninger for ledelse i et overordnet perspektiv, skaber ikke kun en fortælling om de enkelte reformer og deres konkrete ændringer i praksis. Når vi ser på antallet af reformer, er der med disse reformer også skabt en fortælling om en offentlig sektor, der skal forandre sig. Gennemskuelighed og kontinuitet forventes ikke, selvom det offentlige i princippet er gennemsigtig. *Forandring* kommer til at udgøre en metafortælling i den offentlige sektor på flere måder; at det er noget, der politisk ønskes, men ikke altid sker, eller ikke sker i det rette tempo; at det offentlige vedvarende og uden hensyn til nytteværdien bombarderes med krav om forandring; at det er noget, der i høj grad sker hele tiden og med høj intensitet. Forandring er et ledelsesideal. Topledelsen kan bare gå i gang. De forventes at sætte sig i spidsen for det.

Pedersen, 2004 adresserer, at topledelse principielt er i et vedvarende forhandlingsspil om ledelsesposition, ledelsesrum og lederskab, bliver det i øjenfaldende, at reformer og deres udfoldelse må udgøre en potentiel kamplads, netop for konstituering af ledelse. Kravet om en innovativ offentlig sektor er ingen undtagelse. I Public Governance litteraturen beskriver (Moore 1995 i Pedersen 2004), at det professionelle lederskab defineres som: "Initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run". En konsekvens heraf er, at der kæmpes om det politiske strategiske grundlag; mål, normer, kvalitet m.m.. Det er en kamp om selve værdigrundlaget bag velfærdsstaten og den offentlige sektor. Ledelse så at sige danner sig på værdigrundlaget og ikke på den konkrete opgave i forbindelse med den. Skal vi betragte offentlige opgaver som services, der skal benchmarkes, eller ...?

Som nævnt tidligere markerer topledernes udtalelser innovation som et diffust begreb, synonymt med nytænkning og udvikling i bred forstand. Man søger tilbage og forbinder begrebet, med det man kender. Teoretisk er det ganske forståeligt, fordi konsekvenserne af at tage reformbølgerne og de nye begreber på sig er en erkendelse af, at forandring er et ledelsesideal på linje med omkostningsminimering og medarbejdertilfredshed, hvilket afstikker de strategiske muligheder som lederne dermed siden hen får (Pedersen 2008). Når man har sagt "innovation" og "strategi", har man dermed også sagt ja til en styringspolitik, hvor topledelsen vedvarende skal skabe horisont for udvikling og omstilling, og hvor intet principielt kan forblive helligt. Kravet om innovation, kan betragtes som en yderligere kraftig stimulering af genopfindelsen af den offentlige sektor på markedsvilkår. Tager topledelsen for alvor "innovation til sig", kan det betyde, at de fire centrale markedsmechanismer; frit valg af offentlige ydelser; Udbud og udlicitering; offentlige-private partnerskaber; selskabsdannelse og privatisering samt udvikling af mekanismer til regulering og kontrol bliver understøttet i en grad, vi ikke tidligere har set. At tale om en likvidering af den offentlige sektor er måske for stærke ord, men topledelsen bliver nødt til at se sig selv i andet lys, og danne sig med en anden ledelsesidentitet, end hvad der tidligere var mainstream. At man tøver en kende, er forståeligt. Men at man har en gryende fornemmelse er uomtvistelig. At skabe rum og rammer fornemmes ikke længere at være nok ... eller hvad? En direktør siger:

*... jeg har selvfølgelig en rolle i først og fremmest at skabe rum, og det er det, jeg har gjort i første omgang, men jeg tror ikke det er nok, så på en eller anden måde, skal jeg have sat fokus på det her sammen med direktørerne. Jeg ved ikke, hvor vi ender hende, det kan være vi ender med ikke at gøre nogen ting. Vi skal den proces igennem, hvor vi får diskuteret, om vi er stærke nok til og bestandigt finde på og få nyttegjort det, vi finder på.*

Hvem hjælper kommuner og regioner med at skabe innovationsstrategier<sup>11</sup>? Og er en strategi svaret ... og på hvad?

## Når reformer konkurrerer – dilemma 4

Ønske om ny vin, men kun gamle flasker til rådighed

Siden 2001 er der skyllet en lang række reformer hen over den offentlige sektor. Her blot i uddrag; Fritvalgs-reformen; Regnskabsreformen; topledelsesreformen; digitaliseringsreformen, Velfærdsreformen, globaliseringsreformen, og kommunalreformen. Reformen er kendetegnet ved at ville skabe "bevidste forandringer i strukturer og processer af offentlige organisationer med det formål at få dem til at præstere (på forskellige måder) bedre" (Politt & Bouchaert 2004: i Pedersen 2008). Når vi vurderer dilemmaer og barrierer for innovation, kan vi ikke tænke uden om, at alle reformerne kæmper om opmærksomhed, og at de ikke nødvendigvis alle sammen peger i en og samme retning, selvom de på et overordnet plan iflg. Pedersen (2008:67ff) understøtter en markedstænkning. Lidt kynisk kan man sige, at netop derfor, bør der anlægges et innovativt blik på reformbølgen, men dagligdagen, det strategiske overblik og overblikket over de reelle mulige handlinger hænger ikke altid plukkeklart lavt på træerne.

Mange kommuner og regionerne har været travlt optaget af, at få de konkrete fusioner til at lykkes, endda på et meget lavpraktisk, men helt nødvendigt plan. Erfaringer viser, at det let kan tage flere år før fusioner er rigtig på plads, så organisationen kan arbejde målrettet og passioneret med dens opgaver. Dertil kommer at kommunalreformen og hele spillet om lederposter i de fusionerende enheder, må have lagt beslag på betydelige ledelsesressourcer (Søderberg 2008 i Pedersen (red.)) I det sidste års tid er de store ledergrupper, der mange steder var resultatet af fusionen, blevet minimeret til en mere arbejdsduelig størrelse. Dette kræver også ledelsesressourcer at få til at fungere.

I Rambøll rapporten fra 2006 konstaterer man, at topledelsens innovationsfokus er internt rettet: "Trods topledelsens innovationsfokus – eller måske netop på grund af den – viser denne analyse, i tråd med tidligere undersøgelser, at den offentlige sektors innovationskraft er meget internt rettet. Det er hovedsageligt interne processer og arbejdsgange, der forandres markant – og mere sjældent indholdet i den eksternt rettede service til borgere og virksomheder. Det skyldes til dels de overordnede rammebetingelser for den offentlige opgaveløsning, hvor blandt andet krav om retssikkerhed og den aktuelle lovgivning sætter nogle grænser – men det skyldes i mindst lige så høj grad manglende politisk mod og vilje til at eksperimentere. Dette peger på, at de offentlige chefer ikke kun skal rette blikket mod deres egen organisation og deres egne ledere og medarbejdere, hvis de vil øge deres innovationskraft. De må også være med til at ændre de strukturer, som sætter de overordnede rammer for innovationsevnen".

Dette flytter dog ikke billedet af, at topledelse betragter deres arbejde som innovativt i den forstand, at de har fået noget nyt implementeret og er lykkedes med at forene meget forskellige enheder, uden at borgerne og brugerne har oplevet kvalitetsnedgang i ydelserne. I sig selv, er det en stor bedrift. Samtidig kører der i en række kommuner forsøg på de forskellige faglige områder, som på lidt længere sigt kan være med til at ændre på nogle af de specielt interne processer i sidste ende til gavn for borgerne; opgaveglidninger, personalepolitikker,

---

<sup>11</sup> I skrivende stund, medio oktober 2008 har f.eks. Vækstforum i Region Midtjylland udarbejdet et innovationsstrategi og FI har en tilsvarende under udarbejdelse.

ændring af begreber og fokuseringer fra f.eks. nærhed til kvalitet m.m. At man betragter den interne organisering som afgørende for innovation fremgår af denne direktion:

*... den her direktionsmodel betyder jo, at vi tager et fælles ansvar i den gruppe, fordi beslutningerne bliver truffet (fælles). Og det betyder jo, at vi bliver noget mere involveret i at drøfte ting, man egentlig ikke havde interesse i eller forstand på tidligere. Det er man nu nødt til at forholde sig til ud fra sådan nogle strategisk udviklingsplaner, fordi tingene hænger jo sammen, opdager vi jo mere og mere, ikke. Og det vil sige, at der er mange indsatsområder for at skabe en bestemt udvikling. Både børneområdet, ældreområdet og misbrugsområdet og hvad ved jeg, har jo betydning for et at skabe en kommune, hvor folk ønsker at være og opholde sig osv. Så den slags ting må vi jo tænke sammen i højere grad end tidligere.*

Alle disse forbedringer og justeringer er nødvendige for at få de knappe ressourcer udnyttet endnu bedre. Det rykker dog ikke ved billedet af, at det er meget lidt radikal fornyelse, der sker. Fornyelse, der gør op med vanetænkning og traditionelle forestillinger om, hvad offentlige ydelser er eller kan være og i hvilken kontekst, de skal finde sted i. Det er vel ikke hverdagskost, at se radikale fornyelser komme fra forvaltningssiden, og det er der flere gode grunde til.

- Kommunale og regionale topledere er sat til at forvalte nogle ganske bestemte og stadig mere detaljeret beskrevne ydelser. Mange af de nye reformer og krav indeholder standardiseringer og kvalitetsnormer. Arbejdet med at indføre disse og standardiseringens iboende fastholdelse af det eksisterende er med til at bremse tiltag til radikale innovationer, ja selv eksperimenter i den retning. Indsatsen fokuseres helt naturligt på at indføre og overholde disse standarder. Folketingspolitikere ønsker ny vin men stiller gamle flasker til rådighed.
- Mediernes opmærksomhed er skærpet igennem de senere år og er meget fokuseret på de få fejl, der sker. Samtidig er politikerne meget følsomme overfor enkeltsager, da de hurtigt bliver draget til ansvar for dem

Når der sker fejl eller innovative forsøg mislykkes, er medierne meget hurtige til at klandre forvaltningen og det politiske system. Der ligger derfor indbygget en frygt for at blive udstillet og der arbejdes meget med at gardere sig for uønsket omtale. Derfor målrettes fokus selvfølgelig på ikke at begå fejl – og det er godt! Bagsiden er imidlertid, at når al energien går med ikke at begå fejl, er der ikke samtidig kræfter til at hverken foreslå eller forsøge sig med radikale<sup>12</sup> fornyelser eller sætte sig i spidsen for usikre projekter og eksperimenter.

- Den nødvendige nulfejlskultur i levering af ydelserne har forplantet sig til alle dele af organisationen - også der, hvor udviklingen skal foregå.

Det er meget vanskeligt at lede en organisation, hvor der skal fokuseres på nulfejl i organisationens ydelser samtidig med, at der er krav for store fornyelser i de selv samme ydelser. Det er vigtigt her, at der skabes nogle "lukkede rum", hvor der kan eksperimenteres også med traditionel opfattelse af, hvordan offentlig virksomhed skal

---

<sup>12</sup> Karakteren af innovation kan spænde fra inkrementel til radikal. Inkrementel innovation vil typisk være forbedringer af eksisterende processer, services eller produkter. Den radikale innovation er kendetegnet ved helt nye processer, services og produkter, og kræver som regel et mindschwitz. Set i en offentlig kontekst vil det kunne udfordre grundlæggende antagelser og værdier.

bedrives. Som tidligere nævnt foreslår flere ledere i undersøgelsen da også "laboratorier" som en gangbar vej.

- Topledelsens handlinger er i første omgang synlige for medarbejderne, men lige pludselig også for medierne, politikerne, borgerne og brugerne. Der er tale om "ledelse i en glaskolbe", hvilket godt kan afholde nogle ledere fra at tage de mere dristige skridt i retning af radikal fornyelse, selvom tonen i interviewene bærer det dirrende spørgsmål: "Hvorfor gør vi sådan, som vi gør?"

Hvor skal den radikale fornyelse komme fra og hvilke områder vil det være relevant at starte med? Alle? Skal vi have en innovationsreform, der lægger op til at genopfinde den offentlige sektor, dens ydelser og frembringelsen af dem? Eller er det mere en styrelsesreform, som en af de interviewede er inde på? Hvordan fører vi en debat, der mere grundlæggende spørger til og perspektiverer betydningen af 1) hvad en velfungerende offentlig sektor er og 2) hvad der så kræves for, at den kan være det? Hvordan innoverer folketingspolitikere måden at sætte rammebetingelser, så de ikke selv bliver den største barriere for at få innoveret den offentlige sektor?

## Konkluderende perspektiver:

Offentlig topledelse vil som det ser ud nu, have svært ved at skabe den radikale innovation til at løse fremtidens udfordringer. Der gives flere grunde

- De politiske signaler og det politiske lederskab mangler. Politisk udtrykker man ikke nok risikovillighed til, at den organisatoriske ledelse for alvor kan skabe sig et legitimt grundlag til i større målestok at sætte innovation på dagsorden. Innovation kræver en anden form for kontrakt med borgerne.
- Det har vist sig, at reformerne ikke har sat innovation på dagsordenen, fordi de har haft fokus på effektivisering og standardisering, ikke på innovation.
- Lederne kan have brug for at arbejde med en redefineret rolle og funktion i en ny offentlig sektor. Både redefinere deres lederskab og innovere deres rolle, deres relationer og opgaveforståelse
- I forlængelse heraf er det nødvendigt at fokusere på hvilke kompetencer, der skal til for at skabe innovation – både hos topledere, mellemledere og medarbejdere. Og måske kræver det et opgør med selve forvaltertanken.
- Branding af den offentlige sektor kræver, at både lokal og regionalpolitikere, befolkning, regering og medier stiller skarpt på, hvad der kræves både i mindset og i risikovurderinger, hvis man for alvor ønsker at skabe en anden offentlig sektor, og hvis innovation skal være mere end blot afvikling af den offentlige sektor.
- Topledelserne har høj grad af bevidsthed om at dyrke det folkelige ved at forsøge at medinddrage borgerne, for at borgeren kan få det Kirkeby 2005 kalder ”paradigmatiske bevidsthed” – både en evne og en vilje til at gribe i egen barm rent holdningsmæssigt, og til at udvikle en klar moralsk indstilling til det offentlige som et fælles anliggende
- Topledelse skal i højere grad rette deres blik opad og især indhold og form vil kunne og skal måske innoveres kraftigere for at sikre, at den offentlige sektor får legitimitet til i større omfang at arbejde og fremstå innovativ. Det vil sige, at toplederne med fordel kan arbejde for at ændre de strukturer, som sætter de overordnede rammer for innovationsevnen.
- Topledelse kan ikke i sig selv generere innovation, fordi de ikke længere kan definere rammen for de organisatoriske udfoldelser. Innovation forudsætter derfor også risikovillighed og et ændret mindset hos dem, der sætter rammerne.

## Litteratur

Bason, C. 2007. Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor. Børsen Offentlig.

Digmann, A. 2008. Fra kodeks til praksis. I: Ledelsesidag.dk, nr. 9, okt. 2008

Foucault, M. 1982. The Subject and Power. In: Dreyfus & Rabinow 1982. Beyond Structuralism and Hermeneutics. Harvester Wheatsheaf. New York.

Foucault, M. 1984. Truth and Power. I: Rabinow (ed.). The Foucault Reader. Penguin Books. London.

Foucault, M. 1985a. Strukturalisme og poststrukturalisme – interview med Michel Foucault. I: Schmidt, L.H. et al.(red.) 1985. *Foucaults blik – det moderne menneskes fødsel*. 1. oplag. Modtryk. Århus. Interviewet kan på engelsk findes i Rabinow, P. (Series ed.) 1997. *Michel Foucault. Aesthetics, Method, and Epistemology*. Essential works of Foucault 1954-1984. Volume two. Editor Faubian, J. The New Press. New York.

Foucault, M. 1999. Ordene og tingene. En arkæologisk undersøgelse af videnskaberne om mennesket. Samlerens Bogklub. 1. Oplag.

Foucault, M. 2001. Talens forfatning – Nietzsche, genealogien, historien. Hans Reitzels Forlag. Kbh.

Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005. Kommunalreformen – kort fortalt. København

Jensen, K. m.fl. 2008. Principper for offentlig innovation. Fra Best Practice til Next Practice. Børsen Offentlig.

Kirkeby, Ole Fogh 2005. Drømmen I det demokratiske eksperimentarium. I: Debatudspil fra tænketanken Public Governance 2005. WWW.sas.com/dk/publicgovernance.dk.

Kvalitetsreformens temamøde V: <http://www.kvalitetsreform.dk/page.dsp?page=354>

Melander 2007. Vi har også brug for en ledelsesreform – ikke kun i den offentlige sektor! I: Økonomistyring & Informatik, 22. årg. 2006/2007 nr. 6. p. 555-557.

North, Douglass C. 1990. 'Institutions, Institutional Change and Economical Performance'

Pedersen, D.2008 (red.) Genopfindelse af den offentlige sektor – ledelsesudfordringer i reformernes tegn. Børsen Offentlig.

Pedersen, D. 2004: Offentlig ledelse i managementstaten. Forlaget Samfundslitteratur. 2004.

Public Governance 2005. Den offentlige leder og den demokratiske bundlinie. Debatudspil fra tænketanken Public Governance 2005. WWW.sas.com/dk/publicgovernance.dk.

Rabinow, P. 1994. Michel Foucault, ethics. Subjectivity and truth. Essential works of Foucault 1954 – 1984. Vol. 1. Penguin Books. London.

Regeringens oplæg til temamøde V:

[http://www.kvalitetsreform.dk/multimedia/Temaopl\\_g\\_5\\_ENDELIGT\\_120407.pdf](http://www.kvalitetsreform.dk/multimedia/Temaopl_g_5_ENDELIGT_120407.pdf)

## Baggrund

Region Midtjylland arbejder for at fremskaffe den mest veldokumenterede viden om, hvad der virker i ledelse. I det tidligere Århus Amt har der været en lang tradition for på den ene side at forske i praksis og herudfra genereret ny viden og nye begreber, på den anden side at lade de store teoridannelser udfordre praksis ved at stille langsomme og udfordrende spørgsmål til de konkrete handlinger, der foretages i dagligdagen. Denne tilgang har ført til et væld af eksperimenter, undersøgelser og afrapporteringer. Erfaringerne med denne form for forsøg er transformeret til Region Midtjyllands udviklings- og forskningsenhed: MidtLab.

Center for Ledelse er en forening, der arbejder med udbredelse af god ledelse til private og offentlige virksomheder. Gennem deltagelse i udviklingsprojekter og omsætning af forskning og best practice til konkrete bud på håndtering af ledelsesopgaven, hjælpes medlemmerne til at nå de strategiske mål. Et fokusområde har i en del år været innovation og de vilkår, hvori innovationen skal foregå.

Blå Kors Danmarks enhed for forskning, dokumentation og innovation har blandt andet til opgave at finde nye veje til bedre velfærd for udsatte grupper. Det forudsætter også nytænkning af de organisatoriske rammer, og derfor medvirker enheden i projekter, der undersøger hvordan udøvelse af ledelse kan tilpasses fremtidige vilkår og krav.

I den konkrete undersøgelse er MidtLab v/ Christian Fredsø Jensen, Center for Ledelse v/Jens Holmgren og Forskning, dokumentation og innovation, Blå Kors Danmark v/Jes Jensen gået ind i et samarbejde og talt med topledere i kommuner og regioner om topledernes rolle og handling i forhold til det påtrængende ønske om at innovere i den offentlige sektor.

På konferencen ønsker vi at bidrage med de første udkast til analyse af vores undersøgelse om topledelse og innovation.