



Velfærdsdanmark skal innovere sig ud af udgiftsklemmen

HOVEDPUNKTER

- Radikal innovation er den offentlige sektors eneste svar på udgiftspresset
- Nye innovative velfærdsløsninger kan hjælpe politikerne med at tøjle den voksende velfærdsbyrde
- En række lokale initiativer peger i den rigtige retning
- Udfordringen er at sprede erfaringerne

RADIKAL INNOVATION af den offentlige sektors ydelser og organisering kan give et afgørende bidrag til at tøjle den voksende velfærdsbyrde, hvor udgifterne og folks forventninger til serviceniveauet er steget i de sidste ti år. Frem til 2020 agter både en rød og en blå regering at holde den offentlige udgiftsvækst langt under det niveau, der har karakteriseret de seneste ti år. Regeringens finanslovsforslag for 2012, hvor bundlinjen viser et minus på 85 milliarder kr., er blot et forvarsel om, at politikerne i årtier fremover vil stå i valget mellem yderligere gældsætning og nedskæringer i velfærden.

Den gode nyhed her er, at flere års håndfaste krav om besparelser allerede har fået institutioner, kommuner og offentlige ledere i hele landet til at nytænke den måde, de producerer og leverer offentlig velfærdsservice på. Men den store udfordring for politikerne i de næste år bliver at forvandle de gode og spredte projekter til national praksis, der gør det muligt at skabe mere velfærd for selv færre penge.

De mange eksempler på velfærdinnovation i Danmark kan bedst betegnes som spredt fægtning.

“Det er mange gange tilfældighe-

der, der afgør, om erfaringer og viden overføres fra et projekt til et andet,” siger Pernille Berg, der har skrevet ph.d. ved Lunds Universitet om offentlig innovation. Hun er i dag videnskabschef på KEA, Københavns Erhvervsakademi.

Rådet for Teknologi og Innovation analyserede sig i 2008 frem til, hvad der var de alvorligste barrierer for in-

novation og innovationsspredning i det offentlige. Se tekstboks. Ifølge Mandag Morgens samtaler med en stribe praktikere og forskere er udfordringerne stadig de samme.

Årsagerne spreder sig over hele innovationens fødekæde, fra design og styring af innovationsprojekterne på lokalt niveau til folketingsalen og ministerkontorerne, hvor den politi-

Udfordringer for innovation

- **Vidensspredning:** Projekter om innovation i en enkelt institution skal spredes til flere offentlige institutioner. Dette sker ikke i tilstrækkeligt omfang i dag.
- **Kulturændring:** Innovation kan møde modstand på den enkelte arbejdsplads. Den offentlige sektor skal generelt blive bedre til at fokusere på udvikling og innovation i modsætning til en nulfejlskultur, hvor bureaukrati og detaljstyring hersker.
- **Organisationsstruktur:** Der er brug for at skabe rum for ledere og medarbejdere til at tænke nyt samt afprøve nye samarbejdsformer. Politikere skal bakke op om innovation.
- **Silotænkning:** Skel mellem faggrupper, afdelinger, institutioner og eksterne parter kan forhindre koordinering, nytænkning og vidensspredning.
- **Brug af teknologi:** Nye teknologiske muligheder udnyttes for lidt, og medarbejderne og brugerne involveres i for ringe grad i at afprøve og teste dem, inden de implementeres.
- **Kompetencer:** Der er brug for, at offentlige ledere og medarbejdere bliver bedre uddannet/trænet i innovationsledelse, entreprenørskab og udviklingsprojekter.
- **Forbedring af rammevilkår:** Der er behov for en incitamentsstruktur, der belønner innovation.

KILDE: MANDAG MORGEN OG RÅDET FOR TEKNOLOGI OG INNOVATION.



ske kultur dikterer lovindgreb, merbevillinger og andre hurtige reaktioner på enkeltstående problemer, frem for det langsigtede arbejde med at udvikle velfærdssektorens produkter og ydelser.

“Politikerne føler, de har produktionsansvaret for velfærdsydelserne. Så når noget går galt og medierne tager fat på problemet, indfører de regler og kontrol, for at det ikke skal gentage sig. Det er en forkert kultur. Politikerne skal ikke påtage sig et driftsansvar, der bør ligge ude på den enkelte institution,” siger Jørgen Rosted, tidligere departementschef og leder af Erhvervsministeriets forskningsenhed, FORA.

En væsentlig barriere for offentlig innovation er, at politikere er for hurtige til at spille “løsningskortet”, når de møder en udfordring, mener Philip Colligan, adm. direktør for Nesta, der arbejder med fornyelse af en offentlig service i Storbritannien. “Vi har en politisk kultur, hvor lederne træder frem, fordi de kender svaret på problemerne. Men problemerne opstår bl.a., fordi de kendte svar ikke længere fungerer,” siger han til Mandag Morgen.

Valgkamp og innovation

Radikal innovation af offentlige ydelser giver resultater på flere forskellige

bundlinjer. Det handler ikke bare om effektivisering, men også om bedre service og afstemning af borgernes forventninger, fordi de selv har været med til at definere og udvikle de nye ydelser.

Men i valgkampen handler diskussionen om udvikling af den offentlige sektor stadig mere om besparelser end om fornyelse.

Mandag Morgens analyse af de politiske partiers forslag viser, at Venstre og Konservative mest bevidst anvender økonomiske virkemidler og teknologi for at fremme innovation, mens de tre oppositionspartier omvendt forankrer innovationen i en overordnet strategi for udvikling af den offentlige sektor. Også for dem indgår teknologi dog som en driver. Se figur 1.

De to regeringspartier har ikke fremlagt en samlet vision for den kommende valgperiode, så forslagene om innovation og fornyelse af den offentlige sektor skal findes i allerede fremlagte initiativer, f.eks. genopretningspakken og aftalen om kommunernes økonomi. Her presser Venstre og Konservative hele den offentlige sektor med krav om udlicitering af mindst 31,5 pct. af opgaverne, krav om effektive indkøb og et ønske om afbureaukratisering.

Selv om motiverne især er økono-

miske, kan det godt skabe mere innovation og fornyelse, når en stadig strammere økonomi gør det mere og mere umuligt at fortsætte uden egentlige omlægninger af praksis.

Socialdemokraterne, SF og De Radikale har fremlagt omfattende vækstplaner, hvor innovation i den offentlige sektor er i fokus. I modsætning til de to regeringspartier vil de slække på kravene til konkurrenceudsættelse i kommunerne og i stedet fokusere på udviklingen af en overordnet strategi for den offentlige sektor.

Et eksempel er de offentlige indkøb på 269 milliarder kr. om året, som de tre partier vil bruge til at fremme innovation – ikke bare i det offentlige, men også blandt de virksomheder, der skal levere varer eller ydelser.

Derudover lægger S-SF-planen Fair Forandring op til, at ministerierne skal lave en strategi for intelligent offentlig innovation.

Med udspillet “Vækst der virker” lægger De Radikale op til, at det offentlige, det private og forskningscentre skal samarbejde om udvikling af nye løsninger. Regioner og kommuner vil blive belønnet for at tage de nye løsninger i brug.

Bag det hele ligger opgøret med en politisk kultur, der fokuserer for meget på her-og-nu-løsninger, til fordel for en eksperimenterende kultur,

Det vil partierne

Instrumenter til innovation og effektivisering i den offentlige sektor

	Strategi	Udbud	Offentlige indkøb	Mindre bureaukrati
VK		Kommuner skal udsætte 31½ pct. af deres opgaver for konkurrence i 2015. Udbud bør sætte gang i omlægning af organisationen.	Vil samle offentlige indkøb for at opnå besparelser.	”Væk med bøvet”-plan skal lette hverdagen for borgeren og give effektiviseringsgevinster for kommunen. “Mere tid til Velfærd II” – en lovet plan om afbureaukratisering. Forenkling af overenskomster.
Radikale Venstre			Myndighederne beskriver problem, som virksomhederne kommer med løsningsforslag til. Det bedste svar vinder og får støtte til udvikling.	
S-SF	Alle myndigheder udarbejder innovationsstrategi.	Afskaffelse af tvungne udbudsprocenter, men frihed til at fastlægge en kommunal udbudspolitik.	Offentlige indkøb skal skabe marked for innovative løsninger. Det offentlige skal udvikle innovationsstrategier for indkøb.	Der skal gennemføres en omfattende afbureaukratisering. SF ønsker bl.a. at fyre 4.000 embedsmænd i kommunerne. Der skal åbnes nye muligheder for innovation og udvikling af offentlig service.

Figur 1: Partiernes forslag til udvikling af den offentlige sektor sigter både på besparelser og på innovation.

hvor man forsøger sig frem i samarbejde med brugerne.

“Vi er nødt til at udvikle en efterspørgsel efter innovation overalt i den offentlige sektor. Det burde være en selvfølge, at vi har innovative styrelser, kommuner og institutioner. Før man først fremmet og belønnet nysgerrigheden efter at gøre noget anderledes, er man kommet meget langt,” siger Christian Bason, leder af MindLab, en fælles innovationsenhed under Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Sparetid kickstarter innovation

Private virksomheder har klare incitamenter til hele tiden at forny deres produkter, fordi de skal sælges på et marked. En tilsvarende incitamentsstruktur har man ikke i det offentlige. Det hæmmer både udviklingen af innovative løsninger på den enkelte institution og udbredelse af erfaringerne blandt andre institutioner eller offentlige myndigheder.

Men i de kommende år kan den stadig mere pressede kommunale økonomi blive en vigtig driver for forandringer.

Et eksempel er Silkeborg Kommune, der har sparet 250 millioner kr. på budgettet for 2011, heraf 17 millioner kr. på hjemmeplejen til ældre.

Samtidig blev der investeret 2,1 millioner kr. i omlægningen af kommunens praktiske hjælp. Der er færre sosu-assisterter, og de hjælper ikke de ældre medborgere med at gøre rent, men med at mestre deres eget liv. Resultatet er, at ældre medborgere selv udfører flere praktiske opgaver i stedet for at vente på, at en af kommunens sosu-assisterter kommer forbi og finder støvsugeren frem.

“Da vi skulle gennem besparelserne, brugte vi de gode resultater fra vores mestringskurser på langt flere ældre. Det er en anden måde at gøre tingene på, og vi har fundet en hel del penge på den måde. Det har gjort, at der også var noget positivt at forholde sig til. Efter det første halve år kan vi se, at det er en succes, så det vil vi udbygge endnu mere,” siger Inge Bank, sundheds- og omsorgschef i Silkeborg Kommune.

Det indebærer bl.a., at ældre medborgere, der i fremtiden visiteres til praktisk hjælp, vil få tilbudt en træningspakke som hjælp til, at de selv kan udføre praktiske opgaver i hjemmet. Silkeborg Kommune måler resultatet på flere bundlinjer. En økonomisk, der viser, at projektet efter en indkøringsperiode på et halvt år er en økonomisk gevinst. En bundlinje, der viser, at borgernes funktionsevne (resultatet) er øget som følge af “Projekt

mestring”. Og en bundlinje, der viser, at borgernes oplevelse (tilfredshed) med kommunens nye type af service er steget.

Eksemplet her viser, at radikal innovation kan måles på flere bundlinjer end den rent økonomiske. Se figur 2.

Offentlige myndigheder over hele kloden er helt som i Silkeborg spændt hårdt op mellem et økonomisk pres og store behov for at yde service over for borgerne.

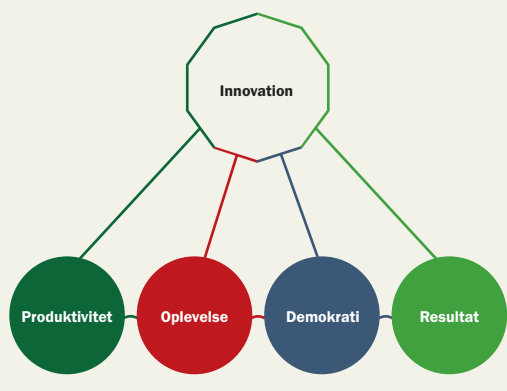
“Hvis vi hele tiden leverer de samme goder eller servicetilbud, kan vi kun opnå små forbedringer ad gangen. Vi er nødt til at lære af markedet. Økonomien presser os så meget, at der er brug for helt nye løsninger, der bryder med den service, vi leverer, og den måde, vi leverer den på,” siger Brenton Caffin, direktør i The Australian Centre for Social Innovation.

Han har været med til at re-designe indsatsen over for familier med børn, der stod foran en tvangsfjernelse. I stedet for alene at fokusere på det enkelte barn, retter indsatsen sig nu mod hele den truede familie. I et af den australske storby Adelaides socialt udsatte kvarterer er det lykkedes at forbinde truede familier med mentor-familier, der i kraft af deres overskud kan fungere som rollemodeller. Der er tale om en proces, hvor Bren-

Mindre processtyring	Digitalisering	Økonomiske incitamenter	Velfærdsteknologi
Forenkling af statslige regler og dokumentationskrav.	Indebærer både effektiviseringer (3 mio. kr. årligt) og omlægning af service.	Staten overlader del af gevinst ved effektivisering og digitalisering til kommuner.	Har afsat 3 mia. kr. til ABT-fonden, der skal lette arbejdsgange og forbedre kvalitet med ny velfærdsteknologi og nye arbejds- og organisationsformer.
Vil måle på resultater frem for proces.	Slut med papir og ret til digital velfærd.	Mere frihed til kommunerne, der skal belønnes for gode indsatser.	Teknologi kan ændre service og gennem ny offentlig indkøbspolitik skabe et reelt marked for innovative velfærds- og sundhedsteknologiske løsninger.
Den offentlige sektor skal sættes fri af detaljstyring på procesniveau.	Slut med papir og ny digital velfærd.	Mere frihed til kommunernes investeringer. Flerårige økonomiaftaler. Indgåede aftaler og budgetter overholdes.	Klare mål for mere digitalisering. 500 mio. kr. til indkøb af ny velfærdsteknologi i kommuner og regioner. Kommunerne og regionerne må selv beholde gevinsterne.

Innovation skaber værdi på fire bundlinjer

Innovationens fire effekter



Figur 2: Innovation kan forny og ændre den service, offentlige institutioner leverer. Det skal ske i samarbejde med brugerne og vil derfor både øge produktivitet og forbedre borgernes oplevelse af den leverede service. Resultatet kan være mere fysisk aktive borgere og derfor påvirke antallet af indlæggelser på et hospital. I forhold til demokrati involverer innovation borgerne i udviklingen af den offentlige service, der så ikke blot er noget, nogen har fundet på.

MM Kilde: Bason, 2010 / Mandag Morgen.

ton Caffin og hans team understøtter begge familier.

En del af hemmeligheden er ifølge Brenton Caffin at lede efter ressourcer andre steder, end man normalt ville lede efter dem. I Silkeborg tager sosu-assistenternes udgangspunkt i borgernes ressourcer og ikke i den problemstilling, der gav dem ret til at modtage hjælp. I Adelaide leder Brenton Caffin efter ressourcer hos "familier, der ikke er blevet spurgt før."

For ham handler næste trin om at udvikle en model, der gør det muligt at overføre erfaringerne til andre kommuner.

"Vi har udvalgt nogle små landkommuner for at se, hvordan vi kan sprede vores erfaringer og viden til områder, der ser helt anderledes ud. Vi mener, at alle projekter fra begyndelsen skal udformes, så erfaringerne kan overføres til andre," siger han.

Konkret forsøger han at opdele modellen i to elementer. Det ene element er en kerne, hvor redskaberne går igen fra sted til sted. Det andet består af de dele, der er afhængige af lokale forskelle – mellem livsomstæn-

dighederne i en storbyforstad og i et lille landbosamfund.

Fra kontrol til innovation

Den offentlige sektor er organiseret ud fra et stort kontrolbehov. Sammen med de stigende krav til afrapportering betegner embedsmænd i centraladministrationen det som en afgørende barriere for innovation.

Et opsigtsvækkende eksempel på en anderledes tænkning finder man i Kriminalforsorgen. Det er den myndighed, der har ansvaret for fængselsvæsenet og dermed om noget en offentlig institution, hvor kontrol må siges at udgøre en helt nødvendig del af praksis.

Men udviklingschef i Kriminalforsorgen Lars Thuesen peger på, at der ved siden af den nødvendige kontrol også er plads til at facilitere ændringer i den måde, fængslerne drives på.

"Vi er i den offentlige sektor opdraget til kontrol, men der er behov for at gentænke den tilgang, fordi det ikke er alle problemer og opgaver, der kan løses på den måde. Tænk, hvis vi kunne udvikle os til ikke kun at kontrollere, men til også at facilitere løsninger," siger udviklingschef i Kriminalforsorgen, Lars Thuesen.

"Det er et hårdt miljø at være i fængsel – både som indsat og som ansat. Der er for meget vold og for mange trusler, folk går ned med stress og tonen er ofte hård. Hvis alle indsatte og ansatte kan møde hinanden med mere respekt, kan hverdagen blive bedre for alle," siger Lars Thuesen.

Ledelsen skal altså, også i Kriminalforsorgen give plads til at ansatte kan forbedre deres hverdag. Og det skal, også i fængslerne, ske i samarbejde med borgerne, dvs. de indsatte.

Et redskab er her fokus på "den positive afvigelse", altså indsatte eller ansatte, der har en positiv adfærd, de andre kan lære noget af. Det kan være, når ansatte og indsatte mødes en eftermiddag for sammen at lave chokolade, en betjent, der viser en ny indsat rundt i fængslet, eller når ansatte spørger de indsatte til råds og så sørger for friske jordbær til en festlig

lejlighed. Der er tale om begrænsede aktiviteter, men de indgår i en samlet strategi om at give plads til de mange små positive afvigelser, der tilsammen kan skabe et bedre liv og arbejdsmiljø i fængslerne.

Et blik ud over de statslige styrelser viser, at Lars Thuesens arbejde med de positive afvigelser i fængslerne langtfra står alene, men der er stadig tale om undtagelserne, der bekræfter reglen om en administrativ og politisk kultur, der fokuserer for lidt på innovation og for meget på kontrol.

I det daglige vinder nulfejlskultur og skrappe krav til dokumentation og registrering over nødvendig plads til innovation og fornyelse – det Lars Thuesen kalder "positiv afvigelse".

Født til udbredelse

Et udbredt fællestræk ved radikal velfærdsinnovation er at tage udgangspunkt i borgernes ressourcer frem for deres problemer. Hvor enkelt det end lyder, er det et stort brud med den offentlige sektors gængse opfattelse af sin egen rolle.

Det kan betyde, at et oprindeligt servicetilbud helt ændrer karakter. Et eksempel stammer fra det britiske sundhedsvæsen, hvor et hospital ville etablere en neurologisk klinik for at behandle sklerosepatienter tæt på deres bopæl.

Hvor god ideen end lyder, stod klinikken langtfra øverst på patienternes ønskeseddel. Deres største problem var, at de skulle til så mange behandlinger og observationer på hospitalet, at de hellere ville have samlet dem alle til en pakke, så de ikke skulle rejse frem og tilbage til hospitalet flere gange, men kunne nøjes med et enkelt, men til gengæld længere, besøg.

"De professionelle så ikke patienterne som en ressource og fokuserede kun på deres problem. Men patienterne kunne godt bidrage til udviklingen af hospitalets service," siger Lynne Maher, direktør for innovationsenheden i det britiske sundhedsvæsen.

Hvor gode eksemplerne end er, går det langsomt med at sprede erfaringer

gerne. Lynne Maher peger på, at overførsel af erfaringer fra et projekt til et andet forudsætter, at kommende brugere rent faktisk opfatter dem som nyttige i forhold til lige netop den hverdag, de står i.

“Vi bruger historien om hospitalet som en case, der forhåbentlig kan friste andre til at afprøve lignende løsninger. Men når vi taler med andre hospitaler, så hører vi om deres problemer og undersøger, om casen overhovedet kan anvendes, eller om den tilpasses til andre lokale forhold, før den giver mening,” siger Lynne Maher.

Fra projekt til investering

Overførslen af viden og erfaringer kan med andre ord være en særdeles kompliceret proces.

Brentan Caffin fra Adelaide tænker derfor altid udbredelse ind i sine projekter fra starten – med tydelig inspiration fra private virksomheder, der kun sætter udviklingsarbejde i gang, hvis det produkt eller den ydelse, der kommer ud af det, kan ramme et stort behov og et tilsvarende stort marked.

Den tankegang er ikke udbredt i den offentlige sektors innovationsarbejde herhjemme.

“Innovative projekter er næsten altid en slags øer i det offentlige landskab. De er koblet af fra institutionens

drift og organiseret i særlige projektenheder. Derfor bliver det ekstra svært at overføre indsigter og dele erfaringer med andre og skabe kontinuitet mellem de mange udviklingsprojekter i den offentlige sektor,” siger Jesper Christiansen, antropolog ved MindLab.

Samtidig peger hans forskning på, at projekter alt for ofte opfattes som en luksus, der finansieres med eksterne midler fra fonde eller andre kilder.

“Projekterne bliver kun sjældent opfattet som en investering, hvor formålet er at forstyrre den etablerede praksis på en konstruktiv måde og udvikle nye organisationsformer eller nye måder at levere service på, der kan anvendes i en ny praksis,” siger Jesper Christiansen til Mandag Morgen.

Ved i stedet at opfatte projekter som investeringer, bliver det nødvendigt at tænke en fremtidig praksis ind i projektet med det samme. Det vil i sig selv gøre det nemmere at hjælpe en ellers besværlig udbredelse af viden og erfaringer på vej.

Det næste trin kan være netværk, hvor ildsjæle eller udviklere kan dele viden og erfaringer.

“Vi skal skabe strukturerede netværk, hvor projektmagere og ildsjæle kan mødes og formidle deres ideer. Det skal de ikke selv have ansvaret for.

Det må vi som offentlige ledere påtage os,” siger Pernille Berg fra Københavns Erhvervsakademi.

Den lange vej fra innovationsprojekt til national praksis kan blive kortere. Men det kræver, at de enkelte projekter designes, så udbredelse bliver et formål i sig selv. Det kræver en offentlig kultur, der er nysgerrig og åben over for forandringer. Og det kræver ikke mindst, at ledere og politikere giver slip på kontrollen og tøjer trangen til hurtigt at definere løsninger, til fordel for en løbende udvikling af den offentlige service.

“Det drejer sig i virkeligheden om at skabe det, man kan kalde en ny forretningsmodel for offentlig levering af velfærd over for de ældre, på hospitalerne og i skolerne. Innovation skal ikke være noget småtteri ude i kanten,” siger Christian Bason fra MindLab.

Det bliver den helt store opgave, hvis en ny regering efter valget for alvor skal flytte innovation fra de mange gode eksempler rundt omkring i Danmark til en ny praksis for ledelse og drift af den offentlige sektor. Her har valgkampen i medierne ikke været lovende.

Jens Reiermann jre@mm.dk

Julie Thaysen jth@mm.dk