

'Behov' i udviklingen i den offentlige sektor

- af Jesper Christiansen & Nina Holm Vohnsen

Abstract

Både indenfor traditionel udvikling og ikke mindst i forbindelse med introduktionen af innovation som omdrejningspunkt for udvikling i den offentlige sektor bliver behovsidentifikation og – tilfredsstillelse i stadigt stigende grad sat i centrum for arbejdet. I denne artikel forholder vi os kritisk til denne bevægelse og spørger, om det offentlige gør sig selv en bjørnetjeneste ved at fokusere på behov, og vi spørger hvis behov det er, som tilfredsstilles i praksis.

"Det er ikke et spørgsmål om, hvorvidt det offentlige skal opfylde borgernes behov, men hvordan de skal opfylde dem" – offentlig projektleder

Den canadiske læge William Osler, som levede omkring forrige århundredes skifte, er ofte citeret for at have sagt: *"If you listen carefully to the patients they will tell you the diagnosis"*. Med dette ville han understrege betydningen af at give sig tid til at lytte til patienternes beretninger, fordi der her ligger en informationsrigdom, som, i supplement til fysiske undersøgelser og laboratorietests, kan give lægen vigtige oplysninger, som han eller hun skal bruge for at kunne stille en korrekt diagnose. Det er ikke et tilfælde, at vi vender os til lægevidenskaben efter paralleller til offentlig udviklings- og innovationsarbejde, for ligesom diagnosen dér er forudsætningen for at igangsætte behandling, så er behovsidentifikation i stigende grad blevet en primær og legitim praksis i forbindelse med at identificere kerneopgaver og innovationspotentialer for offentlig service.

Idéen om borgerbehov ledsager den stadigt tiltagende dagsorden for brugercentreret udvikling og innovation, hvor man tager udgangspunkt i konkrete borgeres specifikke behov eller oplevelser af nuværende offentlige ydelser, når man vil nytænke løsninger på for eksempel ældreområdet eller sygedagpengeområdet (se Bason et al 2009). Med vores ansættelse i den tværministerielle innovationsenhed MindLab er det en dagsorden, vi selv arbejder for at bidrage positivt til, hvilket netop medfører refleksionerne i det følgende. Ideelt set er det netop et forsøget på, gennem en dybere forståelse af borgernes virkelighed, at skabe et bureaukrati, som tager et større hensyn til borgernes liv, som det leves i praksis. Heri ligger der også nuanceforskelle i, hvordan du skaber 'kvalificeret inspiration' gennem dybt indblik i borgerens virkelighed. Således er det følgende på ingen måde en kritik af brugercentret udvikling generelt, men snarere et forsøg på at stille skarpt 'behov' som instrumentelt middel til at skabe udvikling og innovation. Vi stiller spørgsmålet, om forsøget på at identificere et 'borgerbehov' mere er et udtryk for en problematisk og unødvendig forenkling end en reel afspejling af borgerens virkelighed.

Med ideen om behovstfredsstillelse som omdrejningspunkt for offentlige services rejses uundgåeligt spørgsmålene om, hvem der har retten til at formulere sådanne behov og hvilket ansvar, det offentlige kan og skal spille i den enkelte borgers liv. Denne diskussion bliver endnu mere nødvendig i en tid, hvor de offentlige ressourcer er under pres (Arbejdsmarkedskommissionen 2008), og hvor øget global konkurrence og demografiske forandringer med flere ældre og færre hænder i den offentlige sektor skaber øget behov for radikalt at gentænke måden, velfærdsydelser bliver udført på for at kunne opretholde det eksisterende kvalitetsniveau (Bl.a.: Bason 2010,

Engholm, Jensen m.fl. 2008). I dette lys er der måske i højere grad end tidligere brug for en 'forventningsafstemning' mellem borger og offentlige forvaltning. På baggrund af empiri fra vores respektive forskningsprojekter er der en anledning til specifikt at behandle følgende spørgsmål: Hvilken rolle tilskrives 'behovet' i offentlige udviklingsprojekter? Hvornår er behov brugbare? Hvem har retten til at definere den enkeltes behov? Og endeligt, hvis 'behov' er der faktisk tale om?

Behovets rolle i offentlige udviklingsprojekter

Principperne bag den brugerdrevne innovation er, som andre nyere offentlige styringsredskaber, for eksempel Lean og kontraktstyring, hentet fra den private sektor og er en del af det paradigme, der ofte omtales som New Public Management (bl.a. Hood 1991, Osborne & Gaebler 1992, Zampetakis & Vassilis 2006). Grundtanken er her, at man gennem effektiv 'bureaucracy-bashing' og genopfindelse af måden, man regerer samfundet på (Osborne & Gaebler 1992) kan slippe af med ineffektivitet og ressourcospild. Dette afspejles konkret i bestræbelser på at *afbureaukratisere*, at *regelforenkle* og gennem *byrdejægeri*. Fælles for disse tiltag er, at de tager udgangspunkt i den enkelte virksomhedsejers, borgers eller ansattes oplevelse af og efterspørgsel i forhold til eksisterende services og ydelser. Den enkelte borger italesættes her som en *efterspørger* af services, som han eller hun i teorien frit vælger ud fra hvad der er optimalt og meningsfyldt (Hartley 2005).

På trods af at offentlig udvikling i de senere år i flere henseender har gennemgået en udvikling præget af, hvad man kan kalde 'networked governance' (Hartley 2005), blandt andet karakteriseret ved et fokus på værdien for den enkelte borger snarere end valgfrihed som værdi i sig selv og en anerkendelse af stor diversitet og kompleksitet på både borger- og samfundsniveau, er idéen om behovstilfredsstillelse ikke forsvundet ud af offentlig udvikling. Kundetankegangen lever mange steder i bedste velgående. For at forstå implikationerne af overgangen fra borger til kunde, er det vigtigt at holde sig nogle fundamentale forskelle mellem borgeren i det offentlige og kunden i det private for øje. Selvom både offentligt og private ansatte kan have deres helt oprigtige interesser i at forstå borgerens / kunders behov for at kunne levere den bedst mulige betjening, så ligger der en radikal forskel i den måde man står til regnskab overfor borgeren i det offentlige og kunden i det private. Et offentligt produkt vurderes modsat det private ikke på efterspørgslen (e.g. Lipsky 1980; Mulgan 2009). Udover at dele den private sektors mål om højere produktivitet, bedre service og større effektivitet, så har den offentlige sektor 'en fjerde bundlinie' (Bason 2007), som handler om at styrke og sikre demokratiet, herunder statens legitimitet og individets rettigheder. Dette indbefatter blandt andet, at offentlige produkter og services indvirker på folks opfattelse af det offentliges retmæssige behandling af dem som borgere og deres tro på de offentlige institutioner generelt (Hartley 2005, Halvorsen 2005). Mere grundlæggende kan man spørge, om det offentliges forsøg på at involvere sig aktivt i en kundeorienteret tilgang til borgerne i forsøget på at skabe præcise serviceløsninger er i modstrid med den traditionelle idé bag tilblivelsen af den offentlige sektor som en neutral, distanceret, regulerende, standardiserende og ansvarlig instans (Du Gay 2006, Veenswijk 2006).

Vores overvejelser er, at disse legitimitetsspørgsmål ikke i samme grad ville være aktuelle, hvis ikke borgerne pludselig var kunder og udstyret med velfærdsbehov. En privat virksomhed kan eksempelvis godt ændre et produkt ud fra specifikke idéer om brugersegmenter uden at risikere deres egen legitime eksistens, fordi de i højere grad er styret af organisatorisk performance og dens position på markedet. Her er det i sidste ende kunden, der bestemmer om de vil købe et konkret produkt eller ej. Hos virksomheden foregår der en naturlig fravælgelse af mulige veje at gå i forhold til det produkt, man i sidste ende forsøger at skabe og disse fravalg står man ikke til regnskab overfor kunden i forhold til (Abernathy/Clark 1984, Bason 2007). Men hvis en offentlig enhed

vælger ikke at opfylde borgerens behov, hvilke argumenter er så gode nok til at fravælge eller fraprioritere specifikke behov? Og måske endnu mere centralt for den offentlige part, hvad hvis man står med et produkt eller en service, som 'kunden' slet ikke ønsker?

Behovsidentifikation - hvornår er behov brugbare?

Nedenstående er et udpluk fra et offentligt udviklingsprojekt, som i høj grad handler om behovsidentifikation og – forhandling. I et forsøg, som Arbejdsmarkedsstyrelsen iværksatte i starten af 2009, fik en række kommunale sagsbehandlere fra udvalgte kommuner i Danmark økonomisk og lovgivningsmæssig mulighed for, at give et antal tilfældigt udvalgte sygedagpengemodtagere lige præcis dét tilbud, som ville kunne bringe dem hurtigere tilbage på arbejdsmarkedet. Forsøgsdesignet gav bred metodefrihed og i kommunerne greb man det meget forskelligt an. Nogle steder oprettede man depressionsskoler, i en anden kommune fik samtlige borgere lagt en fysiske træningsplan i samarbejde med fysioterapeuter, i en anden kommune igen, benyttede man muligheden for at anvende de tilbud, man normalt gav borgere, som skulle visiteres til revalidering eller flexjob. Mange af de borgere, som blev henvist til det ene eller det andet 'aktive tilbud' var benovede over, at kommunen ville bruge alle de ressourcer på dem – selv mente mange, at de ikke havde behov for det. Andre igen brød sammen ved tanken om aktiviteterne; de mente selv, at de blot havde brug for ro og hvile.

For at sagsbehandleren kunne udfylde sin rolle i forhold til forsøget, så skulle han eller hun identificere et behov, som han eller hun derefter kunne tilbyde en løsning på eller lindring for. Det var derfor ikke alle behov, som kunne godtages. For eksempel mente mange borgere, at de havde brug for at komme hurtigere i behandling. Nogle havde i månedsvis været på venteliste til scanninger og undersøgelser, eller de ventede på en operation. I disse tilfælde måtte sagsbehandlerne forsøge at finde frem til et andet behov hos borgeren, idet de ikke var i en position, hvor de kunne afhjælpe disse mere presserende behov. I andre tilfælde ventede de sygemeldte borgere på indkaldelser til genoptræning og fysioterapi. I en af kommunerne forsøgte sagsbehandlerne, at imødekomme sådanne behov ved at henvise borgerne til eksterne leverandører, som havde fysioterapeuter tilknyttet. Der kunne dog ikke i regi af forsøget blive tale om behandling, men træning under vejledning af kyndige folk. Således benyttede flere af de udvalgte borgere sig i denne kommune for at træne hos de private aktører i stedet for at gå i træningscenter i private regi. Følgende er en dialog mellem en sagsbehandler, Marie, og en sygemeldt borger, John, som er blevet tilfældigt udvalgt til at deltage i projektet:

John: Nu blev jeg lige forvirret, for jeg synes du sagde, at det var et tilbud. Det er altså noget jeg er tvunget til?

Marie: Ja, det er du sådan set, det skulle jeg måske lige have nævnt. Men du skal se på det, som om vi giver dig noget ekstra.

John: ... Jamen så skal jeg måske lade være med at melde mig ind i fitness og gå til svømning. Det havde jeg ellers tænkt mig... hvis jeg *SKAL* være med i jeres aktivitet. Altså, jeg vil jo nødtigt overbelaste mig heller, vel?

Marie: Nej, det er jo ikke så smart.

Der var i flere tilfælde vanskeligt at finde noget konkret at tilbyde de sygemeldte. Dels var de sygemeldtes behov ofte uopfyldte af helt konkrete årsager – ventetider eller mangel på effektiv behandling i sundhedssystemet - dels kunne ikke alle behov godtages som legitime behov, som for eksempel behovet for at slippe for et tilbud. Eller også var de, som i ovenstående tilfælde, allerede opfyldt, fordi de fleste var yderst opsøgende i forhold deres egen helbredelse, og således ofte var

flankeret af praktiserende læge, fysioterapeuter, psykologer, kiropraktorer og lignende. Tilbud om træning eller et antal besøg hos en af leverandørers tilknyttede psykologer, som var finansieret af det kommunale frem for selvfinansieret træning og psykologbistand, handlede måske mere om en kærkommen økonomisk lindring end om tilfredsstillelsen af et egentligt behov, som ville bringe dem tættere på arbejdsmarkedet. Endelig var der som udgangspunkt metodefrihed, som dog var underlagt begrænsninger af rent praktisk karakter i forhold til, hvad sagsbehandleren i den enkelte kommune kunne tilbyde (se også Vohnsen & Christiansen, kommende working paper).

I de tilfælde, hvor sagsbehandleren derfor ikke havde mulighed for at tilbyde noget, som var lige i øjet i forhold til et behov, som borgeren sad med, begyndte en forhandling af behov. Sagsbehandleren kunne for eksempel på sin side være sikker på, at det ville være godt for borgeren, at komme i et bestemt forløb og kunne med overtalelse eller med trusler om, at sygedagpengene ville bortfalde, hvis borgeren nægtede at medvirke, få overbevist borgeren om bestemte tiltag. For eksempel at han eller hun kunne have gavn af, at komme ud blandt andre i samme situation eller få lagt en plan for, hvordan han eller hun fremadrettet skulle søge job, hvis det ikke skulle vise sig at være muligt at vende tilbage til det hidtidige job. Følgende beskrivelser stammer fra en situation, hvor en sygemeldt ung mand var indkaldt til samtale med sin sagsbehandler. Hun havde på sin side til opgave, at sende ham i ti timers ugentlig aktivitet, som skulle bidrage til at han blev fastholdt på arbejdsmarkedet og blev raskmeldt hurtigst muligt¹:

Sagsbehandleren lukker døren til kontoret efter den unge mand, som er gået igen og vender sig om mod mig. Hun har tårer i øjnene. *Jeg hader det! Det er sådan noget, som får mig til at HADE mit arbejde. At tvinge ham ind i projektet. Og han sidder der og ser på mig med sådan et blik i øjnene og et resigneret smil. Han kan ikke sove, og han har gået til psykolog i fire år, hans egen læge kan ikke hjælpe, og han skal til psykiater. Og han ved bare, at han ikke kan gøre noget. Så skal jeg sidde der og sige, at det bliver super, og at det er gode tilbud, og gu' er det ej! Puh, det sidder bare lige der.* Hun peger på sin mave. *Hende lige før, det var jo perfekt til hende, men ham her, hvad skal vi gøre? Hvis han har sin egen psykolog?* Da han gik ud af døren, smilte han opgivent og ironisk os begge, hvilket gjorde det endnu værre. Da sagsbehandleren havde præsenteret projektet og spurgt den sygemeldte borger, hvad han synes om det, sagde han, *"jeg synes det lyder forfærdeligt"*. Stille og roligt. Bare konstaterende. *"Og jeg får ikke mulighed for at vælge det fra vel?"* spurgte han, *"Det er noget jeg skal?"* Han havde begyndt samtalen med at fortælle, at han formodentlig har været deprimeret hele livet, men at han i hvert fald har været det de sidste to år; at han havde massive problemer med søvnløshed, og at hvis ikke det blev bedre, så ville han blive nødt til at finde et nyt arbejde. Det er svært, sagde han, at stå og undervise 15 kursister, hvis han ikke har sovet. *"Måske er det også det? At jeg ikke er i det rigtige, hvis jeg har det sådan her?"*

Så hvordan finder man et behov? Hvis man ser på den unge mand i eksemplet ovenfor, er det nemt at få øje på en række behov: Han har behov for at blive ladet i fred. Han har behov for at kunne sove om natten. Han har behov for at komme i den psykiatriske behandling, som han venter på. Endeligt kan han potentielt set få behov for at finde et nyt arbejde, som konsekvens af sin psykiske tilstand og mangel på søvn. Af disse fire behov ligger det kun inden for sagsbehandlerens handlerum at hjælpe ham med det sidste – at tilbyde ham et jobafklaringsforløb hos en af kommunens

¹ Vi skal for en god ordens skyld gøre opmærksom på, at beskrivelsen stammer fra et tidspunkt, hvor forsøgets fritagelseskriterier endnu ikke var blevet præciseret.

leverandører af 'sygedagpengepakker', som netop tilbyder jobafklaring og assistance til jobsøgning, eventuelt i kombination med lettere fysisk træning og enkeltstående psykolog eller coach samtaler. Hvis sagsbehandleren vælger at tage fat i dette endnu ikke aktuelle behov for reorientering på jobmarkedet, fravælger hun ikke blot de helt aktuelle behov; hun risikerer samtidig at handle i direkte modstrid med de aktuelle behov. Hvad hun ender med at gøre, ved vi ikke.

Det bliver i eksemplet tydeligt, hvordan et behov i forbindelse med offentlig velfærd i praksis er en anden og mere kompleks størrelse end i den private sektor. Her er ikke tale om brugbare behov, for det ligger udenfor sagsbehandlerens handlemuligheder at tilfredsstille dem. 'Behov' er ikke kun flertydigt og dynamisk i en offentlig kontekst; behovets værdi måles i forhold til, hvad der politisk eller økonomisk er i spil. Retorisk skabes der ofte forventninger fra ministre og andre politikere om ren behovstilfredsstillelse i forbindelse med brugercentrerede tilgange i forhold til offentlig udvikling og innovation. Eksemplet her skal tjene som et oplæg til vores videre diskussion af hvad *behov* i den offentlige sektor er og sætte nogle billeder på de rammer, der kan være for behovstilfredsstillelse.

Erkendt og uerkendt behov – hvem har retten til at definere dem?

Vi vil her opstille to præmisser, som forestilling om behovsidentifikation bygger på: 1) Borgeren er i stand til at erfare og italesætte egne behov og dermed overskue sin egen tilværelses mangler og muligheder, eller 2) andre er i stand til at identificere behovene hos borgerne og sætte dem meningsfuldt i spil i forhold til at designe løsningen på den rette måde. Sidstnævnte hviler på idéen om 'uerkendte behov', som borgeren besidder, men ikke selv er bevidst om eller i stand til at udtrykke. Vi vil nu vende os mod behovets rolle i den fremvoksende innovationsdagsorden.

I modsætning til de klassiske former for projektarbejder, som ovenstående eksempel er udtryk for og hvor behovsidentifikationen ofte skal foregå på ganske kort tid, er behovsidentifikationen i de brugerdrevne eller brugercentrerede innovationsprojekter noget, som der afsættes betydelig tid til. Udgangspunktet for det brugerdrevne innovationsarbejde er det indgående kendskab til borgerens virkelighed og en væsentlig del af dette handler om at få en fornemmelse af den levede praksis, som borgerne ikke sætter ord på. Derfor ansættes for tiden mange antropologer og etnologer til at afdække, hvad man kalder 'uerkendte behov'. Med observation af og deltagelse i borgernes levede virkelighed skal antropologer finde vej til de aspekter af borgerens liv, hvor der er potentiale for at kunne sætte ind og afhjælpe vedkommendes vanskeligheder. Denne tilgang er et uvurderligt stykke forarbejde til en indsats eller et projekt, og at man gør sig den umage at forstå de mennesker, hvis liv man ønsker at påvirke, er svært at være uenig i. Men i den udstrækning, at der insisteres på, at det som afdækkes er uerkendte *behov* rejses samtidig spørgsmålet om, hvem der har retten til at definere et menneskes behov.

Et eksempel på det dilemma, er et innovationsprojekt rettet mod ældresektoren, hvor man i en kommune ønsker at bidrage til en øget oplevelse af livskvalitet blandt de ældre borgere på kommunens plejehjem. Denne forbedring skal ske i samarbejde med virksomheder, som med specifikke kompetencer indenfor blandt andet bestemte typer af teknologi skal være med til at gøre den oplevede kvalitet bedre for både de ældre og plejepersonalet. I denne type projekter handler en afgørende fase om, at få et så fyldestgørende indtryk af hvilke behov, de ældre har, og hvordan disse kommer til udtryk i praksis. Her anvender man både brugerworkshops, interviews og etnografiske undersøgelser med udgangspunkt i deltagerobservation. Disse metoder rummer både

adgang til det, som identificeres som *erkendte* og *uerkendte* behov. Her følger en samtale mellem to ældre borgere under én af disse brugerworkshops:

- Bodil: ”Jeg forstår godt, at de [kommunen] gerne vil prøve noget nyt, men jeg ved nu ikke, om det er en god idé med den teknologi”.
- Else: ”Nej, jeg kan ikke se nogen grund til det. Vi får jo den hjælp, vi skal ha’. Og resten klarer vi jo selv”
- Bodil: ”Jeg kunne ikke være mere tilfreds med Lise. Hun er simpelthen fantastisk. Og de andre hjælpere har lidt af det samme. Det værste ville næsten være, hvis de ændrede på det”.
- Else: ”Ja, de [hjemmehjælperne] ved, hvad de gør”
- Bodil: ”Næh, jeg er faktisk godt tilfreds. Det skulle da være at få Lise til at komme hos mig endnu oftere!” (bryder ud i latter)... nej, det er rart med den kontakt, man har med den hjælp, man får. Det er simpelthen det vigtigste”.
- Else: ”Ja, lige præcis. Det er rigtigt. Man vil selvfølgelig helst klare sig selv, men sådan er det jo ikke mere. Hjælp er ikke noget, man bryder sig om til at begynde med. Men man vender sig til det og bliver glad for det”.
- Bodil: ”Nej, der er ikke noget at klage over. Tværtimod”.

Samtalen mellem de to ældre borgere skal illustrere et af de oftest artikulerede (og dermed erkendte) behov blandt de ældre, som var involveret i innovationsprojektet: Behovet for den hjælp og den sociale kontakt med plejepersonalet, som samlet er med til at skabe tryghed hos den ældre. Samtidig udtrykker den ældre ikke mindst behovet for stabilitet og stor tilfredshed med det, som er *nu*. Forandring er umiddelbart uønsket. Ønsket om at kunne klare sig selv er også til stede, men det udtrykkes aldrig som noget, man ønsker sig i stedet for det, som er nu.

Innovationsprojektet, som denne brugerworkshop var en del af, endte med overordnet at fokusere på at gøre de ældre mere selvhjulpne ved hjælp af teknologiske løsninger, som til dels skulle kunne erstatte nogle af de opgaver, som hjælperne lige nu brugte mange ressourcer på. De ældre vil generelt gerne klare sig selv, og selvom de sjældent udtrykker det, så giver afdækningen af de uerkendte behov ved hjælp af observationer og interviews anledning til denne konklusion. Et relevant og sympatisk fokus i forhold til at frigøre de ældre fra deres afhængighed af hjælp og en kærkommen mulighed for, at kommunens hjemmehjælpere kan sætte tempoet ned i deres hektiske arbejdsdag eller for kommunen til at spare dyrebare ressourcer. Det interessante i denne sammenhæng er, hvordan det uerkendte behov fejler de erkendte behov af banen – parallelt til, hvordan vi så et potentielt fremtidigt behov slå en række helt aktuelle behov af banen i det forudgående afsnit.

Hvis man skulle tage de ældre på ordet, så burde man som kommune budgettere med flere ressourcer til hjemmehjælp, så de ældre kunne få endnu mere tid sammen med deres hjælpere; et helt igennem usandsynligt scenarie i lyset af de ressourcer, der er til rådighed. Innovation, som retorisk har en positiv gennemslagskraft, indeholder i denne sammenhæng altså en målsætning om at spare ressourcer; et træk, som innovation, via dets introduktion som koncept i samme bølge som New Public Management, generelt set kan sige at have til formål i offentlig kontekst (Veenswijk 2006). Hjælp til selvhjælp er i denne kontekst derfor åbenlyst *bedre* end en forøgelse af personalebudgettet for hjemmehjælp – men er der tale om tilfredsstillelse af borgernes behov?

Ligesom det var tilfældet i forhold til sygedagpengemodtagerne i sidste afsnit, går kommunen ikke efter at opfylde de behov, som er tydeligst artikuleret i de ældres nuværende oplevelse af deres levede liv. Et bogstaveligt udgangspunkt i de ældres ytringer ville i hvert fald indeholde følgende tre overvejelser: 1) Hvordan gennemfører man et innovationsprojekt med udgangspunkt i de ældres behov, når mange af dem udtrykker, at de enten er meget tilfredse med tingene, som de er nu, eller godt kunne ønske sig mere af 'det samme'? 2) Hvordan tager man de ældres behov for social kontakt seriøst, når målet er at spare ressourcer gennem teknologiske løsninger? 3) Hvordan tager man deres behov for tryk seriøst, når udgangspunkter er, at man vil ændre den service, som de modtager nu og når vi ved, at forandringer, som berører ens mest basale behov forventeligt vil skabe utryghed i en eller anden grad?

Vores ærinde i forhold til at stille disse spørgsmål er ikke at implicere, at det ikke er muligt at gennemføre både forandringer i forhold pleje og social kontakt, uden at den ældre lider overlast og måske endda med forbedringer i den offentlige servicekvalitet til følge. Det er altså hverken projekternes formål eller gennemførelse, som vi er ude efter her. Hvad vi ønsker en overvejelse af, er hvad fokuseringen på *behov* betyder i denne sammenhæng.

Grundlæggende kan man overveje, hvad det betyder, når kommunen på den ene side argumenterer for at opfylde borgernes behov, mens den på den anden side skærer ned på de ting, som de ældre borgere har udtrykt behov for. Betyder det, at kommunen har en bedre idé om borgerens behov, end borgeren selv har? Eller handler det om 'bare' om retten til at definere behovet? Man kan af eksemplerne her udlede, at det offentlige i praksis forbeholder sig retten til at fravælge at tilfredsstille borgerens umiddelbare behov og i stedet vælge at bestemme at adressere behov, der er uerkendte, uaktuelle eller endog i modstrid med tydeligt artikulerede behov. Det sidstnævnte rummer en tilsidesættelse af borgerens bevidsthed om sin egne behov, som måske nok kan ske med de bedste intentioner, men som samtidig giver frit spil for den offentlige part til at formulere, hvordan borgerens behov 'i virkeligheden' er.

Oversættelse fra oplevelse til behov

Hvem ved bedst hvad den ældre borger har brug for af ydelser og hjælp? Hjemmehjælperen, som observerer den ældres besværligheder dagligt, eller den ældre selv? Umiddelbart ligger det implicit i den visitation, som den ældre gennemgår, når hun eksempelvis flytter ind i en beskyttet bolig eller på et plejehjem, at fagligt personale i fyldestgørende grad er i stand til at afdække de behov, den ældre måtte have, men indenfor de muligheder der gives i lovgivningen. Denne visitation er, som vi også så det med henvisningspraksissen i sygedagpengeforsøget, resultat af en forhandling mellem sagsbehandleren og borgeren, hvor sagsbehandler bestræber sig på så vidt muligt at imødekomme borgerens ønsker, samtidig med at disse umiddelbart kan tilsidesættes på baggrund af en faglig vurdering eller på grund af lovgivningsmæssige, økonomiske eller praktiske omstændigheder. Vurderingen af behov er således i sig selv en kompleks proces, og i en offentlig kontekst sker det således i samspil med faglige vurderinger, lovmæssige rammer, økonomiske og praktiske omstændigheder. Samtidig handler det om at have det rette kendskab og forståelse for den specifikke kontekst, hvori et behov skabes, manifesteres og italesættes. Dertil kommer at behov som regel ikke er statiske men dynamiske størrelser. Det gælder også for fortolkningen af dem.

Et eksempel på dette tager vi igen fra innovationsprojektet, som sigtede på at højne de ældres livskvalitet. Her blev *ensomhed* et af de temaer, som man i projektet valgte at adressere. De ældre gav udtryk for, at de følte sig meget alene, hvilket gik ud over deres livskvalitet. Derfor prioriterede kommunen at samarbejde med virksomheder, som kunne bidrage med nye velfærdsløsninger, der

havde en social dimension, så de ældre kunne få opbygget et socialt liv, selv på de sidste år og dage af deres liv. I processen var de ældres udtrykte ensomhed blevet oversat til, at de ældre havde et utilfredsstillet socialt behov, hvilket syntes en oplagt slutning og en konstruktiv vinkel at arbejde videre med i innovationsprocessen. En virksomhed, som laver træningsredskaber, forsøgte sig derfor med et koncept, hvor de ældre på et plejehjem selv skulle være med til at designe redskaber og træningsanlæg, så de på én gang kunne forbedre deres fysiske og sociale liv på plejehjemmet. På trods en tilsyneladende oplagt social dimension blev denne dog nedprioriteret af de ældre, mens det fysiske element i løsningen fungerede godt. En projektmedarbejder fortalte, at hun var overrasket over, at der var nogle ældre, der slet ikke udviste lyst til at deltage i den sociale del af løsningen. Hun var blevet usikker på, hvorvidt der nødvendigvis udspringer et socialt behov af ensomhed. Flere af de ældre havde givet udtryk for, at de faktisk ikke havde lyst til at lære så mange nye mennesker at kende, fordi de nu gennem mange år havde oplevet at miste mange af dem, de holdte af og ikke kunne overskue at miste endnu flere. De omkringværende folk dør ofte på et plejehjem, og det er hårdt at forholde sig til. Det betyder langt fra, at projektet udstedte en forkert kurs med det sociale aspekt i innovationssporet. Det viser blot, at en oplevelse af at være ensom ikke nødvendigvis kan afhjælpes af en service, som kan tilbydes af det offentlige. Den ene dag kan ensomhed imødekommes af socialt samvær, en anden dag kan ensomhed være en bedre tilstand end sorgen over at miste dem, man kommer tæt på. At ville ensomhed til livs, er prisværdigt og sympatisk, men i dette tilfælde kan denne oplevelse ikke oversættes til noget entydigt og statisk behov, der kan tilfredsstilles, og det er ikke nødvendigvis noget, man som offentlig myndighed kan innovere sig ud af. På den måde bliver 'behovet' i denne sammenhæng blot en ufrugtbar simplificering af borgerens virkelighed, som kendetegnes ved at være langt mere kompleks end det identificerede behov.

Hvis behov taler vi om?

Det rejser igen spørgsmål om, hvorfor det er så vigtigt at insistere på, at det er uerkendte *behov*, man afdækker. Kan det være, at det forholder sig sådan, at de uerkendte behov er lettere at håndtere og arbejde med, fordi de ikke forpligter på samme måde, som et tydeligt artikulert og erkendt behov? Ved at insistere på uerkendte behov signalerer man på én gang, at man sætter borgerens oplevelse og liv i centrum, samtidig med at man beholder hele kompetencen til at bedømme, hvad der er virkeligt relevant. Behovet, som på den ene side stadig tilhører borgeren, er samtidig noget de har mistet hoved- og halsret over. De ved netop ikke, hvad der er bedst for dem selv. Og på den måde bliver det muligt at foretage slutningen fra at en ældre kvinde giver udtryk for, at hun har accepteret sin situation og har brug for forudsigelighed og stabil social kontakt til hjemmehjælperen, til at det helt rigtige er, at indføre teknologiske hjælpemidler, som vil revolutionere hendes hverdag og gøres hende selvhjulp.

Vi bliver nu uundgåeligt nødt til at rejse spørgsmålet om, hvis behov det egentlig er man tilgodeser, når man går efter at tilfredsstille borgernes behov? På kort og på lang sigt. I eksemplet fra projektet på ældreområdet er det da ikke mere projektmedarbejdernes behov for at for at leve op til projektets kriterier, som stilles end det er den ældres? Eller er det snarere en offentlig sektor under markant pres, hvis akutte behov for besparelser og effektivisering som stilles? Vi opponerer her imod italesættelsen af udviklings- og innovationsarbejdet som noget, der har til formål at øge livskvalitet gennem tilfredsstillelse af noget så personligt som et behov, som man i øvrigt i samme ombæring mister retten til selv at definere. Vores bekymring skyldes primært en frygt for, at det stiller det offentlige meget dårligt på sigt, og at det forplumrer ansvar og rollefordeling. Primært ud fra en betragtning om, at det offentlige skal være sig sit ansvar bevidst og være tydelige omkring prioriteter og begrænsninger.

En central forskel mellem det offentlige og det private er, at den offentlig sektor typisk har at gøre med sårbare services så som børnepasning, behandling og pleje i sundhedssektoren, ældreomsorg, behandling af udstødte og så videre. Selvom driften af sådanne services i stigende grad lægges ud til private aktører, så er det et område, som er nært reguleret af det offentlige, og som er underlagt de samme forpligtelser overfor borgeren, som deres offentlige modparter. Der er på disse områder en markant anderledes forpligtelse til at levere bestemte ydelser til borgeren, og samtidig en anderledes kompetence til at kunne stille ufravigelige krav til borgerne, end det er tilfældet i den private sektor. Forskellen – sat på spisen – er, at mens man i den private sektor (og her tillader vi os, at ekskludere dem, som tager sig af driften af offentlige forpligtelser) er afhængige af, at ens kunde efterspørger ens produkt eller service, så er dette ikke tilfældet i den offentlige sektor. Som en embedskvinde i Beskæftigelsesministeriet formulerede det: ”Vores situation er lidt vanskelig på det punkt, fordi det ’produkt’ vi tilbyder vores borgere, ofte er ét, de ikke vil have”. I direkte forlængelse af dette kan man spørge: *Hvad hvis behovet ikke er der?*

Hvis man lægger sig fast på at definere behovet, så indtager man som offentlig instans en rolle, hvor man påtager sig det legitime ansvar overfor noget så personligt, som at definere udformningen af borgernes behov. Inden dette sker, har man allerede fravalgt andre behov, som måske ikke har passet særligt godt ind i den politiske virkelighed eller har overgået, hvad man kunne udrette med de sparsommelige offentlige ressourcer. Spørgsmålet er, hvilket ansvar og hvilken rolle det offentlige ønsker at tage i den enkeltes liv? Vi vil argumentere for, at ved at introducere behovsidentifikationen som det centrale løsen i udviklings- og innovationsarbejdet, så gør det offentlige det unødigt svært for sig selv. Med målet om at tilfredsstille borgernes behov sættes forventningerne til det offentlige ikke i forhold til midlerne og udformningen af den service, som man er ansvarlig for.

Men hvad om man i stedet fastholdt idéerne om at tage udgangspunkt i borgernes nære virkelighed og vægtede den indgående læring i forhold til borgernes levede liv og oplevelser, men samtidig undlod at gå efter behovstilfredsstillelse? Det er ikke et spørgsmål om, at man skal holde op med at stræbe efter den bedst mulige service. Det handler heller ikke om, at man ikke skal lære sine borgere at kende. Det handler om, at opretholde sin pålidelighed og autoritet gennem klarhed om, hvornår og i hvilken form man kan regne med det offentlige. Idéen om behovstilfredsstillelse i det offentlige udfordrer netop dette.

Litteratur

- Abernathy, William. Kim B. Clark. 1984. Innovation: Mapping the Winds of Creative Destruction. *Research Policy*, vol. 14: 3-22.
- Arbejdsmarkedskommissionen 2008. *Oplæg til Pressemøde 23. april 2008: Mere Velfærd kræver mere arbejde*. <http://www.amkom.dk/skriftlige-oplaeg.aspx>
- Bason, Christian. 2007. *Velfærdsinnovation: Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. Børsens Forlag.
- Bason et al 2009. *Sæt borgeren I spil*. Gyldendal Public.
- Bason, Christian. 2010. *Leading public sector innovation. Co-creating for a better society*. The Policy Press.
- du Gay, Paul. 2006. Machinery of government and standards in public service: Teaching new dogs old tricks. *Economy and Society*, 35(1), pp. 148–167.
- Jensen, Kirsten E & Jens Henrik Jensen et al. 2008. *Principper for offentlig innovation: fra best practice til next practice*. Børsens Forlag.
- Hartley, Jean. 2005. Innovation in governance in public services: past and present. *Public Money and Management*, vol. 25(1): 27-34.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons. I *Public Administration*, vol. 69: 3-19.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Mulgan, Geoff. 2009. *The art of public strategy*. Oxford University Press.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Veenswijk, M. et al 2006. Editing narratives of change. Identity and legitimacy in complex innovative infrastructure organisations. I *Intervention Research*, vol. 2(1-2): 73-89.
- Zampetakis, L. A. & Vassilis, M. (2006). Linking creativity with entrepreneurial intentions: A structural approach. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 2 (3), 413-428