



🕒 7 min. 👁️ 📌 15-03-2013

# Offentlig ledelse er i et vadedsted

Professor Jacob Torfing giver her sit bud på den største udfordring for offentlige ledere de kommende år: Innovation og overgangen fra New Public Management til New Public Governance. En ledelsesudfordring, som er uløseligt forbundet med det igangværende paradigmeskift i den offentlige sektor.

## Skribentinfo

[Jacob Torfing](#)

Professor ved Roskilde Universitet  
Roskilde Universitet

**D**en største udfordring for offentlige ledere i de kommende år er at kunne lede samarbejdsdrevne innovationsprocesser. Innovation skabes bedst gennem involvering af relevante parter i et bredt og målrettet samarbejde. Et samarbejde, der kan sætte håndtag på problemet, skabe gensidig forstyrrelse og læring og udvikle et fælles ejerskab til nye og vovede løsninger.

Samarbejdsdrevet innovation giver usikkerhed, fordi man ikke ved hvor den åbne søgeproces ender, og hvad der sker når forskellige aktører skal blive enige. Der kan derfor ikke styres på, hvad der rent faktisk sker, men alene på hvad der muligvis kan ske. At håndtere den udfordring kræver visionære, kommunikationsduelige og konsensusbyggende ledere.

## Ledelsesudfordringer skyldes et paradigmeskift

Den nye ledelsesudfordring er uløseligt forbundet med det igangværende paradigmeskift i den offentlige sektor. Fra 50'erne og frem blev den offentlige sektor udviklet og demokratiseret.

## Opblomstringen af den offentlige sektor

Kommuner, fagprofessionelle, borgere og private interessenter fik en stigende indflydelse og bidrog til at

udvikle den offentlige sektor i forskellige retninger. Resultatet var en vildtvoksende knopskydning og en stadig opdrift i de offentlige budgetter.

## Reformer og New Public Management

I 80'erne blev der så slået alarm. Velfærdsstaten var overbebyrdet og samfundet mere og mere ustyrligt på grund af den stigende fragmentering og individualisering. Svaret lå lige til højrebenet: den trængte offentlige sektor skulle aflastes og inspireres af det private marked. En strøm af New Public Management (NPM) inspirerede reformer skyllede ind over den vestlige verden og resulterede i mere konkurrence, import af ledelsesteknologier fra den private sektor og en 'kundeliggørelse' af borgerne.

NPM har givetvis ført til mange gode ting. Vi er blevet bedre til at udøve offentlig ledelse, bedre til at styre ud fra klare målsætninger og mere systematiske i vores brug af evalueringsinstrumenter og best practices. Problemet er dog, at de gode ting er blevet til hverdag, og derfor ikke mere kan udgøre pejlemærket for den fremtidige udvikling af den offentlige sektor.

## Kaldet på nytænkning og innovation - tiden efter NPM

Samtidig står vi tilbage med nogle uindfrie ambitioner om, at NPM skulle føre til færre regler, mere autonomi, mere innovation og store gevinster ved udlicitering. Dertil kommer striben af utilsigtede negative konsekvenser i form af et stramt og ressourcekrævende tælleregime, suboptimerende offentlige organisationer, borgere der er reduceret til krævende kunder og medarbejdere, der har tabt gejsten. Frustrationen breder sig og flere og flere spørger: hvad kommer der efter NPM? Er der et nyt styringsparadigme, der kan give ny energi i den offentlige sektor?

## Fra Management til Governance

Forvaltningsforskningen har allerede givet det nye styringsparadigme et navn. Der tales således i stigende grad i den internationale forskningslitteratur om New Public Governance (NPG). En sammenligning med NPM viser nogle tydelige forskelle:

## Sammenligning af NPM og NPG

	New Public Management	New Public Governance
Grundlæggende antagelse	Offentlige ansatte er nyttemaksimerende	Offentligt ansatte har blandede motiver: egennytte og fagligt understøttet altruisme
Problem	Offentlige monopol der gør service dyr og dårlig	Voksende kompleksitet i problemer og opgaver
Løsning	Offentligt-privat konkurrence gennem privatisering og udlicitering	Offentlig-privat samarbejde gennem netværk og partnerskaber
Formål	Skabe effektive siloer	Skabe interorganisatorisk samspil
Fokus	Input og output	Proces og resultater

Der er dog ingenlunde tale om, at det ene styringsparadigme afløser eller erstatter det andet. Ligesom NPM sameksisterer med traditionelle bureaukratiske styringsformer, så vil NPG også lægge sig oven på de tidligere styringsparadigmer. Det vil dog i stigende grad være NPG, der sætter dagsordenen og former den fremtidige udvikling af den offentlige sektor – specielt i forhold til udviklingsorienterede opgaver.

### **NPM problemer og løsninger med NPG**

Fokuseringen på de forskellige styringsparadigmer har en praktisk relevans, eftersom de gør det muligt at give en præcis beskrivelse af de problemer, der plager den politisk-administrative styringskæde på både det kommunale, regionale og statslige niveau.

### **Problemerne med New Public Management**

NPM har utilsigtet skabt en række politisk-administrative problemer:

- Politikerne er isoleret i toppen, halser efter den strategiske ledelse, har svært ved at formulere målsætninger og udøver alt i alt et svagt politisk lederskab
- Mens politikerne i visse henseender er blevet administratorer, så er administratorerne i stigende grad blevet politikere. Topledelsen lider imidlertid under, at den ofte mangler politisk opbakning til gennemførelsen af de mange strategiplaner
- Længere nede i systemet har lederne i den offentlige forvaltning problemer med policy-eksekvering, og mange institutionsledere føler sig afkoblede
- Medarbejdernes indre motivation undergraves af styringssystemer baseret på mistillid og kontrol

### **Løsninger med New Public Governance**

Tager vi NPG brillerne på kan der imidlertid skimtes nogle nye løsninger på disse problemer:

- Politikerne skal lede mere og styre mindre. De skal ud fra enkelsager og principielle holdninger sætte den politiske dagsorden og angive retningen for løsningen af de vigtigste problemer og løsninger, men de skal i dialog med omverdenen for at få det nødvendige input
- Politikerne skal lave mere politik og mindre administration, og det betyder, at de skal lave mere teambaseret politikudvikling sammen med topledelsen
- For at lukke gabet mellem design og implementering af policy skal implementeringsniveauet og relevante stakeholders involveres i policy-design, så løsninger bliver mere innovative, robuste og træfsikre og ejerskabet til dem styrkes
- De offentlige mål- og resultatstyringssystemer skal revideres i samarbejde med medarbejderne, så de opleves som understøttende frem for kontrollerende og giver mere plads til fagprofessionelles viden og kompetence. Det vil styrke de offentlige ansattes motivation og engagement

De voksende problemer med manglende policy-eksekvering skyldes, at der er for lidt interaktion mellem niveauer, forvaltninger og sektorer og et voksende mismatch mellem problemer og løsninger. Svaret på begge disse problemer er samarbejdsdrevet innovation.

## **Samarbejdsdrevet innovation**

Innovation er forandring, men ikke al forandring er innovation. Det antages således almindeligvis, at det kun er de forandringer i politik, organisation og service, som bryder med vante forestillinger og gængs praksis, der kan betegnes som innovation.

Behovet for offentlig innovation har været støt stigende i takt med den tiltagende globalisering, befolkningens stigende forventninger og den økonomiske krises omfang. Inspireret af den private sektors lovprisning af geniale opfindere og fremsynede erhvervsledere har man i den offentlige sektor på skift hyldet forskellige innovationshelte.

Først var det politikerne, senere offentlige ledere og private udbydere, og til sidst medarbejdere og brugere, der blev udpeget til de sande innovationshelte. Sagen er imidlertid at de fleste innovationsprojekter udvikles i et bredt samarbejde mellem forskellige offentlige og private parter. Det er således i mødet mellem aktører med forskellige erfaringer, ideer og ressourcer, at de produktive forstyrrelser opstår, og der skabes støtte og opbakning til at gøre tingene på nye og måske smartere måder.

## **Innovation i samarbejdet mellem offentlig og privat**

Samarbejdsdrevet innovation handler om, at bringe relevante og berørte parter fra den private og offentlige sektor sammen, få dem til at udveksle ideer og til at samarbejde om at udvikle, revidere, konkretisere og teste disse ideer med henblik på at udvælge, implementere og sprede nye løsninger. Der er imidlertid meget, der kan gå galt undervejs. Det kan være svært at motivere de relevante parter til at deltage. Der kan desuden være både mentale og organisatoriske siloer, som hindrer samarbejde. Endelig kan tunnelsyn og risikoaversion blokere udviklingen af innovative løsninger.

## **Offentlig ledet innovation**

Stillet overfor denne udfordring synes det klart, at offentlige ledere hverken kan meditere sig til udviklingen og gennemførelsen af innovative løsninger eller forlade sig på, at tingene sker af sig selv. Hvis samarbejdsdrevne innovationsprocesser skal lykkes, så kræver det offentlig ledelse. Eftersom samarbejde og innovation hverken kan drives frem af bureaukratisk kontrol eller belønninger, ligger der en kæmpe udfordring i at udvikle og ikke mindst praktisere en ny form for innovationsledelse.

## Innovationsledelse

Hands-on og hands-off amerikansk forskning har udviklet et bud på nogle nye innovationsledelsesroller, der kan understøtte samarbejdsdrevet innovation. Der tales i den forbindelse om konvenerollen, facilitatorrollen og katalysatorrollen.

**Konveneren** skal bringe parterne sammen og få dem til at interagere med hinanden. Holdet skal sættes, rollerne skal fordeles, processen skal klargøres, forventningerne afstemmes og sikres politisk opbakning og råderum.

**Facilitatoren** skal få deltagerne til at samarbejde og håndtere deres indbyrdes forskelle på en konstruktiv måde. Processen skal understøttes, og det kræver, at der skabes gensidig tillid, udvikles fælles forståelsesrammer og medieres i indbyrdes konflikter.

**Katalysatoren** skal skabe passende forstyrrelser ved at konstruere udefrakommende trusler, anlægge nye vinkler på sagen, og bringe ny viden og nye aktører i spil. Hun skal desuden ansøre transformativ læring, indgyde parterne mod og hjælpe dem med at håndtere diverse risici ved innovation.

Denne form for hands-off innovationsledelse, der sigter på at massere samarbejdsdrevne innovationsprocesser, skal suppleres af en mere langsigtet hands-off innovationsledelse, som sigter på at geare de offentlige organisationer til innovation ved at skabe innovationskultur og bruge HR funktionen til at sikre diversitet, tilskynde tværfaglighed og rekruttere og udvikle kreative talenter.

Der er dele af disse innovationsledelsesroller, der er velkendte, men der er også nogle nye elementer, der skal udvikles og afprøves i praksis.

[Læs mere om innovationslederens nye roller](#)

## Behov for en ny fortælling

Mange offentlige institutioner er allerede gået i gang med at skabe samarbejdsdrevet innovation og eksperimentere med nye ledelsesformer. Der er imidlertid brug for en ny fortælling, der kan understøtte de igangværende forandringer i den offentlige sektor. Her ligger der en klar regeringsopgave.

Den offentlige sektors problemer og udfordringer kan ikke løses ved hjælp af mere økonomistyring, mere måling og mere udlicitering. Regeringen må tænke nyt og forløse den offentlige sektors energi, som i dag holdes i den spændetrøje, som den bureaukratiske implementering af NPM har resulteret i.

## Læs mere

[Vi har brug for nye pejlemærker](#)

[NPM eller/og NPG - Hvad kan de bruges til?](#)

Læs også Væksthuspublikationen [Innovation i hverdagen](#)