

Ledelse af innovation i den offentlige sektor: Kommunal affaldshåndtering som en del af noget større

*Af René Nesgaard Nielsen *)*

Resumé

Den offentlige sektor står over for mange og store udfordringer i det 21. århundrede, og der kan argumenteres for, at innovation skal være en del af svaret på disse udfordringer. I denne artikel fremdrages forskellige bud fra den eksisterende litteratur på, hvordan innovation kan initieres og ledes i den offentlige sektor. Artiklen indeholder også en case om en ny og innovativ tilgang til kommunal affaldshåndtering, og når denne case sammenholdes med de grundlæggende teoretiske perspektiver fra litteraturen, så viser analysen, at den konkrete innovationsproces mest hensigtsmæssigt kan ses som værende en del af et større og komplekst system, hvori mange aktører, delelementer og delprocesser har været relevante og spillet en rolle. Dette bliver diskuteret yderligere i slutningen af artiklen sammen med nogle af de heraf afledte konsekvenser for ledelse af innovation i den offentlige sektor.

Emneord

Innovation, offentlig sektor, ledelse

*) René Nesgaard Nielsen er ph.d. og lektor ved Institut for Økonomi og Ledelse på Aalborg Universitet. Forfatteren ønsker at takke Preben Melander samt en anonym reviewer for gode kommentarer og forslag til forbedringer af en tidligere version af artiklen.

A. Indledning

1. Baggrund

Den offentlige sektor står over for mange, store og komplekse udfordringer i det 21. århundrede. Det være sig udfordringer omkring begrænsede ressourcer, demografiske ændringer, teknologisk udvikling og miljøproblematikker. Det være sig også udfordringer omkring borgernes stigende forventninger og krav om mere og bedre service, massemediernes påpegning af uløste samfundsproblemer og politikernes ønske om at udvise rettidig og effektiv handlekraft i forhold til samfundets udfordringer og problemer i en dynamisk kontekst. Udfordringerne er endvidere gensidigt forbundne på en sådan måde, at den offentlige sektor i flere tilfælde befinder sig i et krydspres, f.eks. mellem stigende forventninger og begrænsede ressourcer (Sørensen & Torfing, 2011).

Givet de ovennævnte udfordringer står også de ansvarlige ledere i og af den offentlige sektor over for mange, store og komplekse udfordringer. Udfordringer der tilmed gennem elementet af krydspres relaterer sig til og yderligere kompliceres af det, at finde en balance mellem ressourcer og behov/ønsker, mellem operationelle/administrative løsninger og politiske ønsker/interventioner, samt ikke mindst mellem drift, gradvise forbedringer af drift, og mere diskontinuerte udviklinger der i højere grad bryder med de etablerede praksisser og måder at gøre tingene på (Gieske, Van Meerkerk & Van Buuren, 2019; March, 1991).

En af mulighederne for at håndtere udfordringerne vil angiveligt være, at innovation bliver en integreret del af den offentlige sektors strategiske dagsorden og udvikling (Eggers & Singh, 2009; Torfing, Sørensen & Aagaard, 2014). Og innovation er da også kommet på dagsordenen i den offentlige sektor og blandt praktikere (Duivenboden & Thaens, 2008; OECD, 2015; Lykkebo, 2016; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016), ligesom forskere i stigende grad interesserer sig for og bidrager til udviklingen i litteraturen om innovation i den offentlige sektor (Osborne & Brown, 2011; Walker, 2014; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016; Torfing, 2019).

2. Oversigt over artiklen og metodisk tilgang

Denne artikel vil tage udgangspunkt i, at der allerede eksisterer en del litteratur om innovation og ledelse af innovation i den offentlige sektor, og den vil behandle nogle af de forståelser, perspektiver, muligheder og udfordringer, der allerede diskuteres i denne litteratur. Dette vil udgøre artiklens teoretiske del, og der vil blive vist, at den eksisterende litteratur indeholder vidt forskellige bud på, hvordan innovation kan initieres og ledes i den offentlige sektor. Fra relativt simple "top-down"- og "bottom-up"-perspektiver til mere komplekse samarbejdsdrevne og systemiske perspektiver.

Artiklens empiriske grundlag er et innovations- og udviklingsprojekt i Aalborg Renovation, som er en del af Miljø- og Energiforvaltningen i Aalborg Kommune. Projektet gik ud på at udvikle og implementere en for organisationen markant ny tilgang til det at indsamle og håndtere affald i en kommunal kontekst. En tilgang, hvor affald i langt højere grad sorteres ude i husholdningerne og hos de erhvervsdrivende i Aalborg Kommune, herunder med henblik på at opnå en højere grad af genanvendelse og genbrug. Og netop gennem den højere grad af genanvendelse og genbrug, kan innovations- og udviklingsprojektet i høj grad ses som en case, der på en og samme tid omhandler nogle af samfundets store generelle udfordringer omkring miljøproblematikker og knappe ressourcer, såvel som en for denne organisation lokal innovativ måde at håndtere disse udfordringer på.

Dataindsamlingen foregik i perioden september 2017 til november 2019, og bestod af dokumentstudier samt 3 interviews med lederen af Aalborg Renovation, afsnitslederen for Projekt og Udvikling og en medarbejder fra Projekt og Udvikling. Interviewene var løst strukturerede (Brinkmann & Tanggaard, 2015) med henblik på at få respondenterne til at forholde sig reflekterende til nogle af litteraturens teoretiske perspektiver, såvel som at bibeholde en åbenhed og nysgerrighed ift. praksis for derigennem at få en dybere forståelse af praksis. Interviewmaterialet blev efterfølgende transskriberet og analyseret, og Aalborg Renovation har efterfølgende fået resultatet tilsendt, ligesom der har været en opfølgende og afsluttende kommunikation omkring de dele, som vedrørte Aalborg Renovation.

Analysen vil koble og sammenholde litteraturgrundlaget og den eksisterende teori med empirien fra den specifikke case for derigennem at bidrage til den videre udvikling af litteraturen omkring innovation i den offentlige sektor (De Vries, Bekkers & Tummers, 2016). Gennem analysen vil der blive argumenteret for, at den konkrete innovations- og udviklingsproces mest hensigtsmæssigt kan ses som værende en del af et større og komplekst system, hvori mange aktører, delelementer og delprocesser har været relevante og spillet en rolle. Dette vil blive diskuteret yderligere i slutningen af artiklen sammen med nogle af de heraf afledte konsekvenser for ledelse af innovation i den offentlige sektor.

B. Litteraturbaggrund og analytisk begrebsramme

Innovationsbegrebet stammer oprindeligt fra og er teoretisk primært blevet udviklet gennem studier af den private sektor, hvor det relaterer sig til den konkurrencesituation samt mulighed for dynamisk udvikling af konkurrenceevne, vækst og velstand, der gør sig gældende i denne sektor. Dette har resulteret i, at der i dag er en relativ veludviklet og systematisk faglig forståelse af og

litteratur omkring innovation i den private sektor (se f.eks. Fagerberg, Mowery & Nelson, 2005; Perks & Roberts, 2013; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016).

Innovation er dog også relevant i og for den offentlige sektor, hvor den kan siges at referere til "en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring i en given kontekst" (Sørensen og Torfing, 2011: 29). Og der kan i overensstemmelse hermed skelnes mellem forskellige typer af innovation i den offentlige sektor såsom produkt- og serviceinnovation, procesinnovation, organisatorisk innovation, systeminnovation og strategisk politisk innovation (Halvorsen m.fl., 2005; Sørensen & Torfing, 2011).

Grundlæggende er tankegangen, at der kan skabes højere kvalitet og/eller effektivitet i den offentlige sektor gennem innovation, ligesom innovation angiveligt kan bidrage til at udbygge og forøge den "problemløsende kapacitet" i den offentlige sektor (Damanpour & Schneider, 2009; Sørensen & Torfing, 2011; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016). I relation hertil har der i litteraturen været argumenteret for, at innovation i stigende grad må og skal på den strategiske dagsorden, hvis den offentlige sektor skal klare morgendagens og fremtidens udfordringer (Torfing, Sørensen & Aagaard, 2014). Det være sig blandt andet de tidligere nævnte udfordringer omkring begrænsede ressourcer, demografiske ændringer, miljøproblematikker, borgernes krav om mere og bedre service, mediernes påpegning af mange uløste samfundsproblemer og politikernes ønske om at udvise rettidig og effektiv handlekraft i forhold til samfundets problemer i en dynamisk kontekst.

Men udfordringerne i den offentlige sektor er som også nævnt tidligere mange, store samt komplekse, og de institutionelle forhold i den offentlige sektor er anderledes end i den private sektor (Halvorsen m.fl., 2005; Røste, 2005; Sørensen & Torfing, 2011). Det er derfor hverken enkelt eller ligetil, hvordan innovation kan eller skal bidrage til en positiv udvikling af den offentlige sektor, og litteraturen omkring innovation i den offentlige sektor er stadigvæk mangelfuld med behov for yderligere udvikling (De Vries, Bekkers & Tummers, 2016).

Et særligt karakteristikum ved den eksisterende litteratur er, at den indeholder ret så forskellige bud på, hvordan innovation kan initieres og ledes i den offentlige sektor. Borins (2002) skelner mellem et "top-down"-perspektiv og et "bottom-up"-perspektiv på initiering og ledelse af innovation i den offentlige sektor. Top-down-perspektivet er her det mere formelle og konventionelle perspektiv, der tager udgangspunkt i, at politikerne overordnet er dem, der er ansvarlige for og beslutningskompetente i den offentlige sektor. Derfor er det politikerne, der sammen med eller gennem topledere i den offentlige sektor kan og skal initiere og gennemføre det, som de baseret på et demokratisk mandat finder værdifuldt. Bottom-up-perspektivet taler for, at også mellemlidende samt menige medarbejdere uden ledelsesansvar i den offentlige sektor kan initiere og bidrage til

innovationsprocesser i sektoren, herunder fordi de har en ofte meget konkret og anvendelig viden om og forståelse for de problemer såvel som muligheder, der er i og omkring de organisationer, som de er ansat i.

Andre anlægger et mere eksplicit samarbejdsdrevet perspektiv på innovation i den offentlige sektor (Eggers & Singh, 2009; Bommert, 2010; Sørensen & Torfing, 2011; Aagaard, Sørensen & Torfing, 2014; Torfing, 2019). Dette perspektiv er blandt andet relateret til netværksbaserede perspektiver på drift og udvikling i en offentlig sektor kontekst (Agranoff, 2007; Moore, 2009). Men det er også inspireret af innovationsteori udviklet i den private sektor som for eksempel Chesbroughs "åbne" innovationsperspektiv (Chesbrough, 2003) og von Hippels "demokratiske" innovationsperspektiv (von Hippel, 2005), ligesom det er inspireret af og har visse lighedspunkter med det innovationssystemiske perspektiv (Lundvall, 1992, 2011).

Grundlæggende baserer det samarbejdsdrevne perspektiv sig på, at innovation i den offentlige sektor sjældent er en enkelt aktørs værk. Der findes derimod flere og forskellige aktører såsom politikere, embedsværk, offentlige ledere, medarbejdere, borgere, foreninger m.fl., som alle er i hvert fald potentielt relevante for offentlige innovationsprocesser. Og eftersom innovation antageligvis skabes i et samspil og samarbejde mellem forskellige typer af sådanne aktører, så argumenteres der for en mere systemisk og relationel innovationsforståelse, der endvidere kan lægges til grund for en mere normativ rådgivning hvad angår ledelse af innovation i den offentlige sektor.

I overensstemmelse med ovenstående er det samarbejdsdrevne såvel som det mere systemiske perspektiv funderet på det synspunkt, at innovation i den offentlige sektor bør baseres på en tilgang, hvori alle relevante bidrag fra en diversitet af forskellige organisationer og aktører bør udnyttes med henblik på at opdage, udvikle og implementere ideer inden for og uden for de organisatoriske grænsedragninger i den offentlige sektor (Eggers & Singh, 2009: 98). Dermed er disse perspektiver også teoretiske modpoler til en mere ren bureaukratisk tilgang til innovation i den offentlige sektor, hvori innovation baseres på hierarki, organisatorisk lukkethed, silo strukturer og top-down processer (Hartley, 2005; Borins, 2006), og der argumenteres for at inddrage interne såvel som eksterne aktører og organisationer efter behov i innovationsprocesser i den offentlige sektor (Bommert, 2010).

En stor del af udfordringerne ud fra et samarbejdsdrevet og systemisk perspektiv går herefter på at skabe gunstige betingelser for innovationsfremmende samarbejder, og i den forbindelse anses specielt institutionelle betingelser og offentlig ledelse som værende vigtige (Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2019). Men det debatteres også, at inddragelsen af og påvirkningen fra forskellige interessenter i offentlige innovationsprocesser risikerer at underminere den demokratiske beslutningsproces og ansvarsfordeling (Bommert, 2010). I et repræsentativt demokrati er det jo

principielt de folkevalgte politikere, der er valgt til at foretage de væsentlige beslutninger og samtidigt tage ansvaret for disse beslutninger.

C. En ny tilgang til kommunal affaldshåndtering

Aalborg Renovation er en del af Miljø- og Energiforvaltningen i Aalborg Kommune og beskæftiger sig primært med indsamling og videre håndtering af forskellige typer affald fra kommunens husholdninger og virksomheder. Der er mere end 190 ansatte i Aalborg Renovation, hvoraf ca. 35 beskæftiger sig med ledelse, administration, planlægning og udvikling. Tilsammen sikrer ledelsen, administrationen og de øvrige ansatte håndteringen af affald fra kommunens mange husholdninger og virksomheder.

1. Omgivelser og politisk kontekst

Kerneopgaverne i Aalborg Renovation – indsamling og videre håndtering af affald – er på én og samme tid lokalt forankrede såvel som en del af noget meget større. I organisationens nære omgivelser, herunder ikke mindst i kommunens Miljø- og Energiudvalg, hos Rådmanden i Miljø- og Energiforvaltningen og i Aalborg Byråd, er der således en stor og stigende opmærksomhed på miljøproblematikker, ligesom der er et politisk prioriteret ønske og en beslutning om at bevæge sig i retning af en større grad af miljømæssig bæredygtighed.

Denne lokalpolitiske kontekst er ifølge interview med lederen såvel som afsnitslederen i Aalborg Renovation naturligvis vigtig for Aalborg Renovation som organisation og dem som ledere. Og i overensstemmelse med det politiske prioriterede ønske og beslutningen om en større grad af miljømæssig bæredygtighed arbejder man generelt i organisationen for at øge ressourcegenbrug og ressourcegenanvendelse samt for at sikre en miljøvenlig affaldsbortskaffelse.

I den videre del af casen beskrives, hvordan den decentrale ledelse i Aalborg Renovation har arbejdet innovativt med at eksekvere den politiske beslutning og bidrage til en højere grad af bæredygtighed og cirkulær økonomi gennem en ny tilgang til indsamling og håndtering af affald. En tilgang, som er rettet mod en stigende grad af ressourcegenbrug og -genanvendelse, uden at det kræver en væsentligt stigende budgetramme. Det har nemlig også været en væsentlig del af organisationens politiske rammevilkår, at omlægningen meget gerne skulle foregå inden for budgetrammen, og uden stigninger i de økonomiske takster for renovationsydelser i Aalborg Kommune.

Selvom Aalborg Renovation altså er en decentral enhed under Aalborg Kommune, der naturligvis i høj grad orienterer og indretter sig i forhold til den lokale politiske kontekst, så er en væsentlig del af denne case-beskrivelse på ingen måde afgrænset til en lokal Aalborg kontekst. Miljø- og klima er

verdensomspændende, og miljø- og klimaproblematikker er en ikke uvæsentlig del af den internationale medie- og forskningsdagsorden. Blandt andet på denne baggrund har miljø-/klimaproblematikkerne og de heraf følgende udfordringer med at håndtere disse problematikker spredt sig gennem gensidige påvirkninger og interaktioner i den globaliserede verden. Fra international forskning og verdenspolitisk niveau over nationalt og kommunalt politisk niveau til lokalt borger- og græsrodsniveau, og tilbage igen.

Ses det ovenstående konkret i forhold til Aalborg Renovations arbejde med at udvikle og implementere en ny tilgang til affaldsindsamling og -håndtering i kommunalt regi, så er væsentlige dele af den formelle ramme for denne udvikling: (1) EU beslutninger og direktiver, herunder ikke mindst EU's affaldsdirektiver, og (2) nationale planer og bekendtgørelser, herunder den nationale bekendtgørelse om affald såvel som den nationale ressourceplan "Danmark uden affald" (Miljøstyrelsen, 2013; Regeringen, 2013), der grundlæggende går på, at der skal forbrændes mindre affald og være en bedre udnyttelse af de værdier og ressourcer, der er i affald.

For Aalborg Kommune og dermed Aalborg Renovation udgør EU beslutninger og direktiver såvel som nationale planer og bekendtgørelser således den overordnede formelle ramme for det kommunale selvstyre og udøvelsen af dette på affalds- og ressourceområdet. I interviews med leder, afsnitsleder såvel som medarbejder oplyses, at de på kommunalt niveau som regel i god tid får eller opfanger signaler om udviklingen i disse overordnede rammevilkår, således at man i organisationen kan forberede sig på udviklingen, og eventuelt forsøge at påvirke udviklingen i rammevilkårene, hvis det skønnes nødvendigt. Men den decentrale ledelse i Aalborg Renovation vurderer generelt, at det lokale kommunalt politiske niveau i Aalborg deler og gerne bakker op om de mål og intentioner, der ligger i de overordnede formelle rammebeslutninger, herunder ikke mindst at der forbrændes mindre affald og sikres en bedre udnyttelse af de værdier og ressourcer, der er i affald.

2. Organisering og håndtering af udvikling

Aalborg Renovation har organiseret sig på en sådan måde, at flertallet af medarbejderne som udgangspunkt til enhver tid beskæftiger sig med den løbende driftsopgave, som det er at indsamle og håndtere affald. Denne organisering og ressourceprioritering relaterer sig til, at netop den løbende indsamling og håndtering af affald er organisationens primære driftsopgave, som endvidere ikke kan stilles i bero uden heraf afledte negative konsekvenser for kommunens borgere og virksomheder. Der er dog også i organisationen en mindre afdeling, der primært arbejder med udviklingsopgaver, som f.eks. følger af nye ønsker eller krav fra det politiske niveau, ligesom der i organisationen er en ledelsesbeslutning om, og en generel organisatorisk forståelse for, at udviklingsafdelingen kan inddrage organisationens øvrige medarbejdere i udviklingsopgaver og -projekter, når og hvor det er nødvendigt (jf. interview med leder og afsnitsleder). Så der samarbejdes

internt i forskellige konstellationer og under forskellige former for bedst muligt at løfte organisationens samlede drifts- og udviklingsopgaver.

En af måderne, hvorpå man i Aalborg Kommune håndterer udviklingen i de overordnede formelle rammevilkår på affaldsområdet er, at repræsentanter for Aalborg Renovation mødes med folk fra Miljø- og Energiforvaltningens myndighedsområde for at drøfte og udarbejde løsningsforslag til, hvordan man bedst muligt i Aalborg under det kommunale selvstyre kan leve op til de givne rammevilkår (jf. interview med afsnitsleder). Denne relation og interaktion mellem personer fra myndighedsområdet og det udførende led i den kommunale struktur underbygges med andre relationer og interaktioner. Dels til og med de politikere, der har beslutningskompetencen såvel som det politiske ansvar for de trufne beslutninger. Dels til og med borgerne, der kan udtale sig i høringsrunder, og som for nogles vedkommende indgår i forsøgsordninger. Men der er også relationer til og interaktion med for eksempel fagfæller i andre organisationer og kommuner, herunder fortrinsvis i regi af Dansk Kompetencecenter for Affald og Ressourcer (DAKOFA) og Kommunernes Landsforening (KL).

Det er i en sådan kompleksitet af politiske rammevilkår, aktører, relationer og interaktive processer, at Aalborg Renovation har været en ikke-uvæsentlig aktør med hensyn til at få konkretiseret og indført en ny måde at indsamle og håndtere affald i Aalborg Kommune. Og det er i det lys, at lederen af Aalborg Renovation ser sin egen og organisationens rolle som værende en faciliterende, medvirkende og eksekverende "del af noget større, og noget større er en del af noget endnu større". Fra nogle overordnede mål om en højere grad af miljømæssig bæredygtighed og hermed forbundne intentioner om, at der skal forbrændes mindre affald og sikres en bedre udnyttelse af de værdier og ressourcer, der er i affald, til en lokal håndtering og udmøntning, inklusive en diversitet af lokale interaktive processer, der samlet set har været vigtige for at få indført den nye måde at indsamle og håndtere affald i Aalborg Kommune.

3. Den nye tilgang til indsamling og håndtering af affald i Aalborg Kommune

Det, der kendetegner den nye affaldsindsamling og -håndtering er, at affald nu i langt højere grad sorteres ude i husholdningerne og hos de erhvervsdrivende i Aalborg Kommune. Det sorterede affald håndteres som sådant i indsamlingen og køres til et fælles kommunalt sorteringsanlæg, hvor der - baseret på en relativ nyudviklet teknologi - foretages en kontrol og en yderligere forbedring af sorteringen. Dele af det sorterede affald kan herefter genanvendes, hvilket i sig selv er godt for miljøet, men herudover er der også en økonomisk genanvendelsesværdi i det sorterede affald.

Overgangen til den nye affaldsordning har ikke været problemfri. Der har været implementeringsvanskeligheder, og der har været utilfredshed blandt visse borgere, som bedre kunne lide den tidligere tilgang til indsamling og håndtering af affald i Aalborg Kommune. Men når

det er konstateret, så er der bestemt også opbakning til den nye affaldsordning blandt andre borgere, og grundlæggende er ledelsen i Aalborg Renovation tilfredse med, at man nu er gået over til den nye måde at indsamle og håndtere affald på. Den politiske opbakning til indførelsen af den nye affaldsordning er også forblevet intakt, hvilket er en væsentlig pointe i relation til en kompleks og en for organisationen omfattende innovationsproces som denne. For når alt kommer til alt, er det jo de demokratisk valgte politikere i Miljø- og Energiudvalget og i sidste ende i Aalborg Byråd, der er beslutningskompetente i forhold til, og ansvarlige for, hvordan affald indsamles og videre håndteres i Aalborg Kommune.

D. Analyse og diskussion

Sammenholdes de grundlæggende teoretiske perspektiver fra litteraturen om innovation i den offentlige sektor med den case og praksis, der er formidlet i denne artikel, så fremgår det tydeligt, at forskellige former for politiske rammevilkår, aktører, initiativer, beslutninger, handlinger, relationer, interaktioner og samarbejde har været væsentlige delelementer i en samlet set kompleks innovationsproces. Det må derfor også fastslås, at hverken det rene top-down eller det rene bottom-up perspektiv på tilfredsstillende vis indfanger eller repræsenterer den konkrete innovationsproces og de hertil relaterede aktiviteter i Aalborg Renovation. At se samarbejde som en enkeltstående forklarings- eller drivkraft virker dog heller ikke hverken velvalgt eller formålstjenligt, herunder fordi visse rammevilkår må anses som givne i forhold til den konkrete innovationsproces.

Et åbent systemperspektiv (Lundvall 1992, 2011; Chesbrough 2003) forstået som et perspektiv, der anerkender en flerhed af aktører og andre delelementer – organisationsinterne såvel som organisationseksterne – i et sammenhørende, men komplekst hele, synes overordnet mest perspektivrigt. Ikke mindst fordi et åbent systemperspektiv grundlæggende stemmer overens med, at lederen af Aalborg Renovation ser sin egen og organisationens rolle, herunder også i relation til den konkrete innovationsproces, som værende ”en del af noget større, og noget større er en del af noget endnu større” (jf. direkte citat fra interview med ledere af Aalborg Renovation).

Men herudover giver det i øvrigt mening konceptuelt og teoretisk, at i en offentlig sektor kontekst med mange, store, komplekse og gensidigt forbundne udfordringer og udviklingsmuligheder, så fordres der systemiske og helhedsorienterede forståelser, håndteringer og løsninger i overensstemmelse med et åbent systemisk perspektiv. Et perspektiv som det endvidere er værd at bemærke sig, ikke udelukker elementer af hverken top-down eller bottom-up processer, ligesom perspektivet bestemt heller ikke udelukker forskellige former for aktørsamarbejder. Derfor kan det også ses som positivt og nødvendigt, at åbne og systemiske tilgange begynder at finde et vist

fodfæste inden for litteraturen omkring innovation i den offentlige sektor (Osborne & Brown, 2013; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016).

Inden for eller i lyset af et åbent systemperspektiv vil det i analysen af den konkrete innovationscase fra Aalborg Renovation være relevant at anerkende og acceptere en grundlæggende kompleksitet i såvel som situationsafhængighed af det empiriske materiale og den bagvedliggende praksis. Men det vil også være relevant at søge efter og identificere væsentlige strukturkendetegn og systemelementer, der kan bidrage til at forstå og oplyse innovationsprocessen i mere generelle termer. Denne analysetilgang følges i det nedenstående, hvor der specielt fokuseres på at identificere og videreformidle nogle af de strukturkendetegn og systemelementer, der vurderes at række ud over netop denne case, og som derfor potentielt kan bidrage med lærings- og/eller refleksionspotentiale for andre ledere, som står over for at skulle håndtere og arbejde med komplekse innovationsprojekter i den offentlige sektor.

For det første bør det nævnes, at den decentrale ledelse i Aalborg Renovation i forbindelse med innovationsprocessen har været meget opmærksomme på den lokale kommunale kontekst, som omgiver organisationen, og som den i sin egen selvforståelse naturligvis skal anerkende og bidrage positivt til. Der har i den forbindelse været fokus på ikke mindst de relevante politiske prioriteringer fra Miljø- og Energiudvalget og Aalborg Byråd, men der har også været en eksplicit forståelse for den relevante omgivende organisationsstruktur og ansvarsfordeling i Aalborg Kommune, herunder for eksempel, hvornår det har været nødvendigt eller ønskeligt med kontakt til og samarbejde med folk fra myndighedsområdet i kommunens Miljø- og Energiforvaltning. Og i denne kommunale kontekst har man fra den decentrale ledelses side ønsket at bidrage loyalt og bedst muligt til eksekveringen af de politiske prioriteringer gennem oplysning, rådgivning og relevante løsningsforslag i relation til og inden for netop deres organisations ansvars- og kompetenceområde.

Med udgangspunkt i det ovenstående kan der mere generelt bemærkes, at man som leder i den offentlige sektor naturligvis, og som det helt klare udgangspunkt, bør have fokus på, hvad man som leder er ansat til og har ansvaret for. Som leder af et delområde i en kommune vil man således grundlæggende være ansat til at varetage drift og udvikling af ens givne ansvarsområde i den til enhver tid givne kommunale organisering og arbejdsfordeling. I den forbindelse er de lokale politikere, og ikke mindst de vedtagne politiske prioriteringer i det relevante kommunale udvalg og lokale byråd et endog meget vigtigt rammevilkår, som man positivt kan og bør forsøge at bidrage til.

For det andet bør det nævnes, at den konkrete innovationsproces bestemt ikke har været et anliggende, der har været afgrænset til og i Aalborg Kommunes organisationsstruktur og interne samarbejdsrelationer under et lokalt politisk styre. Væsentlige dele af de formelle rammevilkår af

betydning for den konkrete innovationsproces har stammet fra EU direktiver, nationale planer og bekendtgørelser vedrørende ressourcer, affald m.m. Desuden er ledelse og medarbejdere i Aalborg Renovation knyttet til organisationseksterne fagfæller, kompetencer og samarbejdsmuligheder eksempelvis i regi af Dansk Kompetencecenter for Affald og Ressourcer (DAKOFA) og Kommunernes Landsforening (KL). Og i relation til innovationsprocessen har også borgere og et borgerperspektiv været inddraget, herunder i forbindelse med en forsøgsordning i Aalborgbydelen Kærby samt i forbindelse med en høringsrunde, ligesom det har været et klart fokuspunkt i hele processen, at den nye ordning skulle kunne implementeres uden gebyrstigninger for kommunens borgere.

Med udgangspunkt i det ovenstående kan der mere generelt bemærkes, at man som leder af innovationsprocesser i den offentlige sektor med fordel kan anlægge sig et åbent systemperspektiv frem for et lukket systemperspektiv (Lundvall 1992, 2011; Chesbrough 2003). Uanset hvor relevant ens nære systemiske kontekst, herunder de lokale politiske prioriteringer og den lokale kommunale organisering er, så bør man også være opmærksom på, hvorledes denne systemiske kontekst åbent hænger sammen med og interagerer med øvrige elementer og systemiske relationer i en bredere kontekst. Der vil således blandt andet være en mangfoldighed af krav om, forventninger til og input til udvikling fra så forskellige interessenter som EU, nationale politikere og lokale borgere i Aalborg Kommune. Der vil ligeledes være mulighed for at indgå i relationer, samarbejder eller lignende med vidt forskellige aktører såsom fagfæller fra andre kommuner eller borgere i egen kommune med henblik på videns-, erfarings- og/eller meningsudveksling.

For det tredje bør der rettes opmærksomhed mod, hvordan Aalborg Renovation internt har organiseret sig og disponeret ressourcer med henblik på at varetage både drift og udvikling inden for organisationens ansvarsområde. Givet at den løbende drift vejer endog meget tungt i en organisation som Aalborg Renovation, og ikke blot kan stilles i bero, selv ikke i forbindelse med nok så store og væsentlige innovations- og udviklingsprojekter, så må hovedparten af organisationen til enhver tid prioritere den helt nødvendige løbende indsamling og håndtering af affald fra kommunens husholdninger og virksomheder. Som det fremgik af case-beskrivelsen, så har dette også gjort sig gældende i Aalborg Renovation, hvor hovedparten af de interne organisatoriske ressourcer til enhver tid har været prioriteret den løbende drift. Men der er altså også i organisationen en mindre udviklingsafdeling med egne ressourcer, der så er prioriteret til udviklingsprojekter, herunder det konkrete innovations- og udviklingsprojekt. Og der er endvidere en ledelsesbeslutning om, og en generel organisatorisk forståelse for, at udviklingsafdelingen kan inddrage organisationens øvrige medarbejdere i udviklingsopgaver og -projekter, når og hvor det er nødvendigt, herunder i forbindelse med den konkrete innovationsproces.

Med udgangspunkt i det ovenstående kan der mere generelt bemærkes, at udfordringen med at finde en balance mellem drift og forskellige grader af udvikling gør sig gældende for private

virksomheder såvel som offentlige organisationer (March, 1991; Tushman & O'Reilly, 1996; O'Reilly & Tushman, 2013; Gieske, Van Meerkerk & Van Buuren, 2019). Og da mange offentlige organisationer, som f.eks. Aalborg Renovation, er kendetegnet ved et tungt driftsansvar, der må og skal fylde meget, når det kommer til organisering og disponering af organisationens ressourcer, så vil innovation og udvikling i den offentlige sektor ofte skulle forstås og håndteres i en sådan organisatorisk kontekst. Man må håndtere innovation og udvikling sammen med den løbende driftsopgave, uden at denne kan sættes på "stand-by". Det gælder både i forhold til intern organisering og ressourceallokering, såvel som i forhold til at få integreret drift og udvikling gennem relevante koblinger til og samarbejder med politikere, øvrigt embedsværk, borgere m.fl.

Endeligt bør der rettes opmærksomhed mod, at resultatet af innovationsprocessen – den nye tilgang til indsamling og håndtering af affald i Aalborg Kommune – ikke er blevet implementeret uden problemer eller utilfredshed blandt visse borgere. Men der er dog også tilfredshed med og opbakning til den nye affaldsordning blandt andre borgere, og grundlæggende er ledelsen i Aalborg Renovation tilfredse med, at man nu er gået over til den nye måde at indsamle og håndtere affald på. Og den politiske opbakning til indførelsen af ny affaldsordning er også forblevet intakt.

Til dette kan der mere generelt bemærkes, at resultatet af innovation, også i den offentlige sektor, kan være komplekst. Innovation er ikke synonymt med forbedring, selvom det ofte er blevet antaget (Hartley, 2005; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016; Torfing, 2019). Innovationer i den offentlige sektor kan derimod principielt medføre fordele, ulemper såvel som problemer, og de kan blive mødt af tilfredshed henholdsvis utilfredshed blandt for eksempel de berørte borgere. I denne kompleksitet og divergens med hensyn til værdi- og tilfredshedsvurderinger er det væsentligt, at det er de demokratisk valgte politikere og værdivurderingen blandt disse, der må afgøre, hvorvidt resultatet af en given innovation er værdifuldt eller ej.

E. Konklusion

Givet de mange og store udfordringer der præger den offentlige sektor, virker det berettiget, at innovation også er kommet på dagsordenen i den offentlige sektor. Og i den forbindelse er det relevant, at der allerede eksisterer en del akademisk litteratur om innovation i den offentlige sektor. En litteratur, der inkluderer forståelser af, perspektiver på, muligheder i og udfordringer for innovation i en offentlig sektor kontekst.

Grundlæggende er der i litteraturen en argumentation for, at der kan skabes højere kvalitet og/eller effektivitet i den offentlige sektor gennem innovation, ligesom den eksisterende litteratur endvidere indeholder ret så forskellige bud på, hvordan innovation kan initieres og ledes i den offentlige

sektor. Et af disse bud er baseret på et "top-down"-perspektiv. Et andet er baseret på et "bottom-up"-perspektiv. Et tredje bud er baseret på et samarbejdsdrevet perspektiv.

Analysen og diskussionen i denne artikel viser, at ingen af disse perspektiver i deres rene form på tilfredsstillende vis indfanger eller repræsenterer den behandlede og for Aalborg Renovation vigtige innovationsproces, der gik på at udvikle og implementere en for organisationen markant ny tilgang til det at indsamle og håndtere affald i en kommunal kontekst. Et åbent systemperspektiv, forstået som et perspektiv, der anerkender en flerhed af aktører og andre delelementer – organisationsinterne såvel som organisationseksterne – i et sammenhørende, men komplekst hele, synes derimod mere perspektivrigt. Fortrinsvis fordi de mange, store, komplekse og gensidigt forbundne udfordringer og udviklingsmuligheder, som den offentlige sektor står over for i det 21. århundrede, fordrer systemiske og helhedsorienterede forståelser, håndteringer og løsninger i overensstemmelse med et åbent systemisk perspektiv. Og i den forbindelse er det endvidere værd at bemærke, at et sådant åbent systemperspektiv ikke udelukker elementer af hverken top-down eller bottom-up processer, ligesom perspektivet bestemt heller ikke udelukker forskellige former for aktørsamarbejder.

Inden for eller i lyset af et åbent systemperspektiv vil det i analysen og forståelsen af konkrete innovationer være relevant at anerkende og acceptere en grundlæggende kompleksitet i og situationsafhængighed af det empiriske materiale og den bagvedliggende praksis, men også at søge efter og identificere væsentlige og eventuelt mere generelle strukturkendetegn og systemelementer, der kan bidrage til en bedre forståelse og oplysning af innovationsprocessen. En forståelse og oplysning, som derefter potentielt kan bidrage med lærings- og/eller refleksionspotentiale for andre ledere, som står over for at skulle håndtere og arbejde med komplekse innovationsprojekter i den offentlige sektor.

Fra analysen af ledelsen og håndteringen af den konkrete innovationsproces i Aalborg Renovation synes et af de mere væsentlige og generelle kendetegn således at være et stort og nødvendigt fokus på den lokale kommunale politiske kontekst såvel som en bevidsthed om, at denne kontekst er en del af noget meget større, inklusiv en international og national politisk kontekst. Et andet kendetegn er ikke blot opmærksomheden på en mangfoldighed af interessenter omkring innovationen, men også en villighed til at indgå i relationer og samarbejder med vidt forskellige aktører, der vurderedes relevante i innovationsprocessen. Og et tredje kendetegn er vigtigheden af at acceptere og håndtere et ofte tungt driftsansvar sideløbende med håndteringen af innovation og udvikling i den offentlige sektor.

Endeligt bør der mere generelt bemærkes, at resultatet af innovation, også i den offentlige sektor, kan være komplekst. Innovation er ikke synonymt med forbedring, selvom det ofte bliver antaget

(Hartley, 2005; De Vries, Bekkers & Tummers, 2016, Torfing, 2019). Innovationer i den offentlige sektor kan medføre fordele, ulemper og problemer, ligesom de kan blive mødt af tilfredshed henholdsvis utilfredshed blandt for eksempel de berørte borgere. I denne kompleksitet og divergens med hensyn til værdi- og tilfredshedsvurderinger er det væsentligt, at det er de demokratisk valgte politikere og værdivurderingen blandt disse, der må afgøre, hvorvidt resultatet af en given innovation er værdifuldt eller ej.

Referencer

Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11, 1, 15-33.

Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23, 8, 467-476. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>

Borins, S. (2006). *The Challenge of Innovating in Government*. 2. udgave. Innovation Series, IBM Center for the Business of Government.

Chesbrough, H. W. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
<https://doi.org/10.1108/14601060410565074>

Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 3, 495-522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94, 146-166.
<https://doi.org/10.1111/padm.12209>

Duivenboden, H. V., & Thaens, M. (2008). ICT-driven innovation and the culture of public administration: A contradiction in terms? *Information Polity*, 13, 3-4, 213-232.
<https://doi.org/10.3233/ip-2008-0157>

Eggers, W. D., & Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Deloitte Research.

Fagerberg, J., Mowery, D. C. & Nelson, R. R. (Eds) (2005). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles I., & Røste, R. (2005). On the differences between public and private sector innovation. *Publin Report*, D9.

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 27-34.

Gieske, H., Van Meerkerk, I., & Van Buuren, A. (2019). The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and Learning Capabilities. *Public Performance & Management Review*, 42, 2, 432-460.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1470014>

Lundvall, B.-Å. (Ed.) (1992). *National Systems of Innovation – Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.

Lundvall, B.-Å. (2011). Økonomisk innovationsteori: Fra iværksættere til innovationssystemer. I: Sørensen, E., & Torfing, J. (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, 41-57. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://doi.org/10.7146/politica.v30i3.68226>

Lykkebo, O. B. (2016). *Innovationsbarometret – højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovation*. København: Center for Offentlig Innovation og Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://doi.org/10.7146/politica.v24i1.69393>

March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2, 71-87.

Miljøstyrelsen (2013). *Danmark uden affald: Ressourceplan for affaldshåndtering 2013-2018*. Miljøstyrelsen.

Moore, M. H. (2009). "Networked Government". In: Goldsmith, S. and Kettle, D. (Ed.), *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-Performance Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

OECD (2015). *The Innovation Imperative in the Public sector: Setting an Agenda for Action*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>

O'Reilly, C. A., & Tushman, M. J. (2013). Organizational ambidexterity: Past, present, and future. *Academy of Management Perspectives*, 27, 4, 324-338. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0025>

Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The World that Would Be King? *Public Administration*, 89, 4, 1335-1350.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>

Osborne, S. P., & Brown, L. (Eds.) (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Perks, H., & Roberts, D. (2013). A Review of Longitudinal Research in the Product Innovation Field, with Discussion of Utility and Conduct of Sequence Analysis. *Journal of Product Innovation Management*, 30, 6, 1099-1111. <https://doi.org/10.1111/jpim.12048>

Regeringen (2013). *Danmark uden affald: Genanvend mere – forbrænd mindre*. Regeringen.
Røste, R. (2005). *Studies of innovation in the public sector: A theoretical framework*. Publin Report, D16.

Sørensen, E., & Torfing, J. (Red.) (2011). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://doi.org/10.7146/politica.v24i1.69393>

Torfing, J., Sørensen, E., & Aagaard, P. (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis: en introduktion. I: Aagaard, P., Sørensen, E., og Torfing, J. (Red.), Samarbejdsdrevet innovation i praksis (15-36). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://doi.org/10.7146/politica.v33i3.68472>

Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21, 1, 1-11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>

Tushman, M. L., & O'Reilly, C. A. (1996). The ambidextrous organization: Managing evolutionary and revolutionary change. *California Management Review*, 38, 1-23. <https://doi.org/10.2307/41165852>

von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Walker, R. M. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension. *Public Management Review*, 16, 1, 21-44. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771698>

Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing J. (Red.) (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.