

Medarbejderdreven innovation i den offentlige sektor

Af Anders Klitmøller, Jakob Lauring og Poul Rind Christensen

Resumé

Denne artikel har til formål at kaste lys over den rolle, medarbejderne spiller for den innovative aktivitet i den offentlige sektor, hvad vi har valgt at kalde medarbejderdreven innovation. Artiklen er baseret på et etnografisk feltstudie i Århus Kommune, nærmere bestemt den nye afdeling for Borgerservice. I feltstudiet følges det samspil, som har præget de innovative processer i

afdelingen fra idé-udvikling til den senere konsolidering af afdelingens nye arbejdsprocedurer. Feltstudiet gjorde det klart, at der er forskellige opfattelser af, hvad der er centrale innovative bidrag i forskellige faser af den innovative proces. De forskellige opfattelser er knyttet til ledernes og medarbejdernes tidligere erfaringer.

Indledning

Den offentlige sektor har en størrelse og en position i det danske samfund, som indbyder til en central rolle på det innovative landkort. Det kan man eksempelvis se i regeringens rapport 'Fremgang, fornyelse og tryghed – Strategi for Danmark i den globale økonomi' (Regeringen, 2006). I indledningen til denne rapport hedder det bl.a.: '*Danske virksomheder og offentlige institutioner skal være blandt de mest innovative i verden.*' [side 10].

Den generelle opfattelse er, at innovation af produkter, service og processer er en nødvendighed, hvis Danmark fortsat skal kunne gøre sig gældende i en globaliseret verden, hvor presset om bedre kvalitet og lavere pris hele tiden øges (Drejer, 2006). Det gælder også i offentlige virksomheder, som skal have fokus på at udvikle nye ideer, som kan omsættes til bedre service for borgere og virksomheder. Det hedder: '*Den offentlige sektor skal konstant forny sig og effektiviseres gennem nye arbejdsprocesser og bedre servicenydelser. Den offentlige service skal hele tiden sætte borgernes og virksomhedernes behov i centrum*' (Regeringen, 2006), side 97).

På dette overordnede plan, trækkes mange paralleller til det brugerdrevne innovationsparadigme, som står så centralt for den private sektors innovation i disse år. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang disse paralleller er holdbare. Det er således nærliggende at se det brugerdrevne element i den offentlige sektors innovation som drevet af politiske prioriteringer, ligesom det er svært at se det vækst- og gevinstperspektiv, som driver innovationen i private virksomheder, som en central drivkraft i den offentlige sektor. Derfor er der næppe tvivl om, at de drivkræfter, som præger innovationen i den offentlige sektor, langt hen ad vejen skal findes andre steder end de skal i private virksomheder. Denne artikel handler om ét af de steder, hvor drivkræfterne skal findes, nemlig hos medarbejderne i den offentlige sektor.

Medarbejderdreven innovation

I det følgende bruges termen *medarbejderdreven innovation* om udvikling og implementering af nye organisationsformer, servicekoncepter, driftsformer og serviceprocesser, som gennemføres ved aktivt at inddrage medarbejdernes ideer, viden, tid og kreativitet.

Den medarbejderdrevne innovation udfolder sig således i et samspil mellem ledelsen og medarbejderne i den offentlige forvaltning. På den ene side kan innovative tiltag være initieret af ledelsen og påvirkes af, hvorledes medarbejderne i forvaltningen inddrages og spiller med på ledelsens initiativer. På den anden side fødes innovative ideer ofte af medarbejderne. Deres erfaringer fra den daglige drift og fra kontakten med brugerne af forvaltningens ydelser er en væsentlig kilde til innovative ideer. I hvilket omfang medarbejdernes ideer bringes frem og realiseres afhænger givetvis i høj grad af det med- og modspil, medarbejderne får fra ledelsen.

Da der er tale om et skiftende samspil, må man i studiet af innovation i offentlige organisationer anerkende, at der kan være forskellige udviklingsfaser i forhold til organisationernes innovative praksis. Perioder med radikale organisatoriske og ydelsesmæssige innovationer river op i veletablerede forvaltningsrutiner, forstyrrer indarbejdede samarbejds-mønstre i og omkring organisationen, ligesom medarbejderne i organisationen ofte må revurdere deres egne og andres kompetencer i lyset af de nye mål for organisationens virke. Sådanne perioder er m.a.o. præget af innovationer som Christensen (1997) og Christensen & Overdorf (2000) kalder 'disruptive' innovationer, dvs. innovationer, som ikke kan håndteres i eksisterende organisatoriske rammer eller virker destruktive i forhold til etableret praksis. Man kan med andre ord tale om en slags kreativ destruktion på et organisatorisk mikroniveau

Radikale innovationer kan dog kun udvikle sig frit i en begrænset periode. De radikale innovationer skaber behov for perioder med konsolidering, hvor mange små ideer - inkrementelle innovationer - fødes og indgår som elementer i implementeringen af den nye organisations forvaltningsrutiner og en finjustering af organisationens præstationer og ydelser. Men de to former for innovation skal ikke opfattes som adskilte processer. De spiller sammen og må snarere ses i et dialektisk perspektiv. I denne proces udvikler ledere og medarbejdere ofte

forskellige perspektiver på, hvad der er centrale innovative drivkræfter og opfattelser af, hvad der er 'ægte' innovation. Medens ledelsen for eksempel kan være optaget af de præstationsmål, som udvikles i samspillet med det politiske system, er medarbejderne i front typisk optaget af det nære samspil med brugerne omkring de nye servicrutiner. Men den innovative praksis, de tidligere har været involveret i, præger også billedet. Det kan for eksempel betyde, at daglige justeringer og forbedringer bliver opfattet som mindre betydningsfulde innovationer set i forhold til tidligere fasers mere radikale forandringer. Her overfor står, at netop de inkrementielle innovationer har stor betydning i radikale organisatoriske omlægninger, fordi de, ud fra en praksisnær tilgang, faciliterer implementering og den nødvendige finjustering af radikale forandringer. Dette samspil vil vi illustrere gennem et kvalitativt studie af Borgerservice afdelingen i Århus kommune.

Organisatorisk innovation

Det er en generel opfattelse blandt forskere, der beskæftiger sig med innovation, at organisationers evne til at kunne udvikle og implementere nye ideer er central for deres succes (Christensen, 2006; Tushman & Anderson, 1997). Det handler ikke blot om at skabe en komparativ fordel i forhold til konkurrenterne, men også om at overleve (Jiménez - Jiménez & Sanz - Valle, 2005). Dette er en konsekvens af, at teknologier, produkter og viden udveksles med lang større hastighed end tidligere (Castels, 1997; Drucker, 1993). Det er en samfundsmæssig udvikling, der ikke kun har påvirket private virksomheder, men også alle grene af den offentlige sektor. Selvom denne sektor har naturligt monopol på en række områder, er de øgede krav om produktivitet, effektivitet og serviceorientering blevet en del af hverdagen i den offentlige forvaltning (Klausen, 2001).

Et af de dominerende træk ved offentlige organisationer er, at de både skal levere serviceopgaver og myndighedsudøvelse. Derfor er et af de kritiske punkter i offentlige organisationer, at den professionsbaserede og den markedsbaserede styringsform brydes i stadig flere grene af

den offentlige forvaltning (Digmann, et al. 2006). Traditionelle faglige værdier og normer brydes med markedsorienterede mål og brugercentreret adfærd.

De produkter, den offentlige sektor leverer, er med andre ord løsninger, som fundamentalt afhænger af, hvorledes det daglige arbejde er organiseret. Det være sig omkring de ældre på plejehjemmet; eleverne i folkeskolen eller brugerne på biblioteket, for blot at nævne nogle få af de områder hvor selve organiseringen og ledelsen af arbejder indgår som et centralt element i den service der leveres. Produktudviklingen er således intimt forbundet med udviklingen af organisationen og den måde, hvorpå medarbejdernes kompetencer sættes i spil i den daglige drift.

Innovative processer i socialt perspektiv

I det organisatoriske perspektiv fokuseres dog hovedsageligt på den organisatoriske struktur og de overordnede institutionelle rammer, som ofte opfattes som en determinerende faktor for medarbejdernes handlinger. Ved at tage et mikroorganisatorisk perspektiv og fokusere på de organiserede fællesskaber, som gennemfører innovationen, er det muligt at opfatte innovation og videndeling som en social proces, der både påvirker og bliver påvirket af de formelle rammer for arbejdet (Brown & Duguid, 1998). Det indebærer imidlertid en glidning i det analytiske perspektiv fra organisations- til gruppe- og individniveau. Det område har været af særlig interesse for arbejdspsykologer, der har bidraget med lærings- og vidensteorier, samt hvad der ansporer de ansatte til entreprenant handling (Sundbo & Fuglsang, 2002). Axtel et al. (2000) argumenterer således for, at medarbejders innovative evner afhænger af selvtilid og den grad af personlig kontrol, de har over arbejdet. Implementeringen af innovative tiltag kræver derfor både lederens og medarbejdernes støtte. Derfor skal ledelsen både give medarbejderen en følelse af, at hun kan påvirke de etablerede rammer og rutiner og give plads til at gøre det. På den måde bliver det væsentlige ikke at fokusere på den enkelte entreprenante medarbejder, men i højere grad på hendes samspil med andre

aktører i organisationen (e.g. Ulhøi, 2005).

Studiet af sociale aspekters betydning for innovativ og entreprenant adfærd har udviklet sig meget de seneste år (Kim & Aldrich, 2005; Ulhøi, 2005). Janssen (2004) fremhæver det sociale element i den innovative proces, og nødvendigheden af at medarbejderne har indflydelse på arbejdspladsen. Hans resultater er dog hovedsageligt opnået gennem en statisk repræsentation af den innovative adfærd i form af kvantificerede udsagn. Som Sundbo og Fuglsang (2002) pointerer, kan denne tilgang hovedsageligt belyse formaliserede aspekter ved innovativ adfærd, og fiksere det inden for et givent antal variable. Ved at benytte en kvalitativ tilgang kan man i højere grad indfange de dynamiske aspekter af den innovative proces, som skabes i den kontinuerlige interaktion mellem aktører i og uden for organisationen.

I en del af denne nyere forskning argumenteres der for, at innovative processer formes i interaktion på forskellige niveauer. Det kan være overordnede økonomiske og politiske forhold, interne ledelsesformer, organisationskulturelle forhold og individuel viden og erfaring. En veldokumenteret forbindelse mellem disse forskellige niveauer for udvikling af innovation betyder, at sociale aspekter ikke kan ignoreres i forståelsen af den samlede proces (Kandola & Fullerton, 1998).

Derfor er det centralt for forståelsen af medarbejderdrevet innovation, at der eksisterer et væsentligt innovativt potentiale i det sociale netværk af individer (Granovetter, 1973; Kim et al., 2005). Det potentiale kan udnyttes gennem forskellige former for interaktion mellem forskellige faglige fællesskaber (e.g. Distefano & Maznevski, 2000; e.g. Nonaka & Takeuchi, 1995). Det betyder også, at der er en væsentlig relation mellem udviklingen af innovativ adfærd og udviklingen af social og faglig identitet i en medarbejdergruppe. Kommunikation mellem forskellige aktører indenfor og udenfor organisationen er således væsentlig, hvis man ønsker en innovativ og entreprenant arbejdsplads (Lievens & Moenaert, 2001).

Når medarbejderreven innovation er bundet til sociale strukturer og faglig identitet, bliver motivationen til at fremføre nye ideer påvirket af, hvad ledelsen og medarbejderne opfatter som centrale udviklingsbidrag i den sociale kontekst, de arbejder i. Det lægger op til at forstå innovation som et relativt begreb, der konstitueres i en social samarbejdsproces, hvor aktørernes kompetencer, positioner, selvopfattelser og relationer har betydning. Det er derfor væsentligt at kortlægge og forstå de sociale og kommunikative processer mellem forskellige aktører i organisationens interne og eksterne miljø for at kunne beskrive og håndtere det innovative potentiale.

Metodisk tilgang

For at undersøge hvordan medarbejdere forstår og praktiserer innovativ adfærd inden for den offentlige forvaltning er der foretaget en eksplorativ, kvalitativ etnografisk undersøgelse med udgangspunkt i Borgerservice ved Århus Kommune. Den kommunale forvaltning er blevet valgt på grund af strukturreformen, som har stillet krav om nytænkning i forhold til service og ressource-forvaltning. Borgerservice er valgt, fordi afdelingens etablering indeholder et radikalt brud med den traditionelle professionsbaserede organisationsform og de traditionelle kompetenceprofiler hos medarbejderne. Dermed har det været nødvendigt for ledelsen at iværksætte radikal nytænkning og involvere medarbejderne i at tilpasse og justere ideerne til den daglige drift.

Det er vanskeligt at registrere innovativ adfærd gennem punktvisse interviews. Derfor kan det være en stor fordel at opleve organisationen i praksis (Kunda, 1992; Wright & Shore, 1997). Det gør deltagerobservation til et godt dataindsamlingsredskab, idet forskerne kommer tæt på feltet og selv bliver en del af det daglige liv. I denne undersøgelse er der benyttet deltagerobservationer i frontbetjeningen ved Borgerservice gennem en måned. Medarbejdernes handlinger og fortolkninger af rutiner og forandringer i organisationens hverdag er blevet noteret og senere analyseret.

Observationsarbejdet har dannet grundlag for

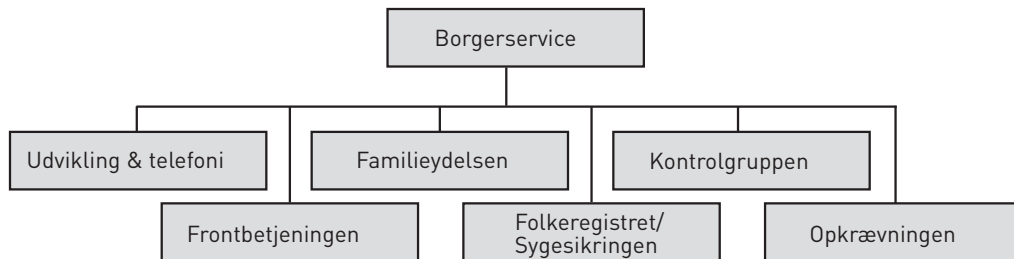
semi-strukturerede interview. De har været et væsentligt middel til at diskutere og dokumentere centrale problemstillinger, som er kommet frem gennem observationsarbejdet (Alvesson, 2003; Kvale, 1996). Der er foretaget 20 længerevarende interview med medarbejdere, nøglepersoner og ledere. Informanterne er udvalgt efter deres indsigt og deltagelse i problemstillinger, der vedrører innovation. Navnene på de interviewede er indsamlet efter snow-ball metoden, hvor forskellige nøgleinformanter bliver adspurgte, om de kender andre inden for organisationen, som kan berige indtrykket af den innovative dynamik i organisationen (Bernard, 1995). Hele datamaterialet er analyseret gennem en kategorisering af udsagn og observationer i forskellige temaer og undertemaer (Bernard, 1995; Spradley, 1980). Det er derudfra, casen har taget form.

Borgerservice som organisation

Formålet med oprettelsen af Borgerservice i Århus, der åbnede foråret 2006, er at styrke bruger-orienteringen ved at samle kommunens serviceydelser til borgerne ét sted. Det har indebåret en opgaveoverførsel fra fx skatteforvaltningen og andre forvaltninger som fx Kommune Information og Kommunens Telefonomstilling. Opgaver, overført fra staten, som udstedelse af pas og kørekort er også senere kommet til. Organisationen er ledt af chefen for Borgerservice, hvortil hører 6 underafdelinger, jf. organisationsdiagram på følgende side.

Feltarbejdet fandt primært sted i Frontbetjeningen og sekundært i Udvikling og Telefoni. Ledelsen af Borgerservice har udviklet en såkaldt 'generalist-strategi', hvilket både har afspejlet sig i rekrutteringen af medarbejderne og mangfoldigheden i de opgaver, man varetager. Opgaverne i frontbetjeningen består primært af vejledning af borgerne omkring skat, pensionsansøgninger og boligstøtte o.m.a. Medarbejderne må ikke indlede en egentlig sagsbehandling, men skal henvise til forvaltningerne, som stadig varetager de sagsbehandlede opgaver.

For at afspejle de kundegrupper man betjener, samt de opgaver man løser, er medarbejderne



Kilde: Århus Kommunes Biblioteker, Internet, 28.2.07:<http://www.aakb.dk/sw82208.asp>

fagligt, etnisk og aldersmæssigt en mangfoldigt sammensat gruppe. Fagligt er der folk fra blandt andet skatteforvaltningen, det tidligere Kommune Information og Århus Kommunale Værker. Alderen på medarbejderne spænder vidt, og der er flere tosprogede medarbejdere ansat til betjening af borgere med begrænsede færdigheder i dansk.

Opstart af borgerservice – en disruptiv innovation

Den tidligere opdeling i forskellige forvaltninger, med fokus på specifikke sagsområder, betød, at borgere med forskellige problemer skulle op-søge forskellige forvaltninger på en række fysisk adskilte lokaliteter. Man valgte derfor at lave en ny organisation på tværs af de traditionelle forvaltningsgrene, som skal kunne håndtere mangeartede problemstillinger på et sted. Det indebar et radikalt brud med traditionel tankegang om, hvorledes opgaver og samarbejde i den offentlige forvaltning skal organiseres og med de fysiske rammer for servicering af borgerne. Selv lokalets indretning udgør et brud med det billede, de fleste har af en offentlig forvaltning.

Konceptet bag udviklingen af Borgerservice som ny organisation var præget af et dynamisk samarbejde mellem flere parter. Man involverede et eksternt designbureau til udviklingen af den rumlige indretning. Dette bureau søgte ved brug af forskellige kvantitative og kvalitative dataindsamlingsmetoder at inddrage medarbejdernes og kundernes viden. Man lavede fokusgruppeinterview med borgerne, samt workshops

og interview med medarbejderne og besøgte afdelinger i andre kommuner. Denne konstante udveksling af viden mellem designere, kunder, ledelse og medarbejdere resulterede i et for den offentlige sektor utraditionelt åbent kontormiljø. Medarbejderne følte sig i denne periode i høj grad inddraget i det innovative arbejde, og de deltog aktivt i disse radikale udviklingsprocesser. Som det fremgår af det følgende, førte dette til en succesfuld skabelse af en innovativ offentlig arbejdsplads.

Den fysiske indretning som en innovation

Det første, der møder kunden, når han eller hun træder ind i Frontbetjeningens lokaler, er en skranke kaldet 'ankeret'. Til forskel fra mange andre institutioner trækker man ikke et nummer i en automat, men får det udleveret personligt af en medarbejder. Ledelsens oplæg for denne procedure var, at medarbejderen udelukkende skulle udlevere et nummer. Men praksis er blevet, at medarbejderne ved skranken løser mindre opgaver, som fx hjælp til at udfylde blanketter og til ændringer af forskudsopgørelser. Den personlige dialog og videnudveksling ved den allerførste kontakt mellem kunde og medarbejder, har medført smidigere procedurer og hurtigere kundebetjening. De kunder, som skal have lavet større ændringer, får udleveret et nummer, og bliver dernæst anvist til en ledig medarbejder. I modsætning til andre private og offentlige organisationer sidder kunden og medarbejderen ikke over for hinanden, men ved siden af hinanden. Kunden kan se med på computerskærmen under samtalen med

medarbejderen. Det har flere fordele. For det første afhjælper det kommunikationsproblemer og misforståelser, fordi informationer udveksles både verbalt og visuelt ved at pege på skærmen. For det andet kan borgerne ved selvsyn se de oplysninger på skærmen, som findes om dem. Det bidrager til at nedbryde deres opfattelse og fordomme om, hvilke oplysninger det offentlige sidder inde med. Det har skabt en atmosfære af ligeværdighed frem for de traditionelle asymmetriske relationer, der opstår, når man sidder på hver sin side af bordet. Denne form for samarbejde mellem kunde og medarbejder er vigtig, da den ansatte får indblik i borgerens erfaringer, normer og opfattelser. Den tætte kontakt betyder samtidig, at de ansatte ikke tager en på forhånd bestemt procedure for givet, men at de tilpasser kommunikationen til den kunde, som de betjener. Heri ligger en kilde til nye fremgangsmåder og service-koncepter. Den fysiske indretning bidrager således til, at det daglige arbejde bliver mere smidigt og fleksibelt. Samtidig styrker det åbne kontormiljø også interaktionen medarbejderne imellem og letter deres erfaringsudveksling. De kan til stadighed følge med i hinandens arbejde, og der udveksles faglig viden på tværs af rummet. Man har således fra ledelsens side skabt et fysisk og socialt rum, som styrker mulighederne for idé-udvikling, eksperimenter og inkrementiel innovation i det daglige samarbejde, forstået som en konstant forbedring og udvikling af allerede eksisterende serviceydelser.

Barrierer for innovation

Nytænkningen i konceptet omkring frontbetjeningen i borgerservice, har medført at medarbejderne i højere grad deler faglig viden og 'best-practice' med hinanden. Alligevel synes medarbejderne at være tilbageholdende med at fremlægge nye ideer for ledelsen. Det viste sig også, at det i praksis var vanskeligere at realisere drømmen om en *'kultur hvor gode ideer bliver skrevet ned på whiteboardet'* (leder), end man havde forestillet sig.

Ledelsesgruppen, der primært kom fra skatteforvaltningen, ønskede at skabe en anden omgangstone end den, de tidligere selv havde været vant til. Man ønskede en mere åben og mindre

hierarkisk ledelsesstil. Ifølge medarbejderne er det ikke lykkedes fuldt ud – endnu.

De ansatte har dog i hovedtræk været positive i den indledende fase af omstillingsprocessen, hvor de har oplevet, at deres viden er blevet anvendt til at facilitere og implementere radikal nytænkning.

Men senere i processen har deres opfattelse af det kreative frirum ændret sig. Medarbejderne føler, at de nu har langt mindre indflydelse på udformningen af deres dagligdag. Dels fordi de rammer, man arbejder indenfor, er for snævre, dels fordi ledelsen, ifølge medarbejderne, ikke har lyttet nok til de forslag, som er blevet fremsat. Det er blevet opfattet som manglende medarbejderinddragelse og syntes at have skabt en vis afmagtsfølelse blandt nogle ansatte. De ønsker ikke længere at fremlægge nye ideer. Som det blev sagt: *'Jeg skal ikke blande mig i noget. Det kan jeg love dig for. Det bliver vi heller ikke bedt om. Vi skal ikke have idéer. Det har vi folk til...'* (medarbejder).

Der hentydes til, at udviklingsafdelingen spiller en central rolle i organiseringen af det innovative samspil i Borgerservice. Ideerne til nye projekter udspringer ifølge udsagn i afdelingen fra lederen af Borgerservice, andre kommuner, andre afdelinger eller fra politiske beslutninger. I udviklingsafdelingen gør man sig mange overvejelser over, hvordan og hvornår medarbejderne skal inddrages i givne udviklingsprojekter. Det er en opfattelse i afdelingen, at de først skal inddrages, når der foreligger en projektbeskrivelse med angivelser af mål og faser i arbejdet. Det hedder: *"Hvis vi henter folk ind, og det gør vi typisk eksempelvis fra Frontbetjeningen, hvor lang tid tager det så? Så laver vi en egentlig projektplan. Typisk vil vi have et opstartsmøde, hvor vi forelægger det næsten færdige resultat. Så kommer der nogle bemærkninger. Så ruller vi og følger op løbende."* (leder af udviklingsafdelingen).

Ud fra observationerne i feltarbejdet, så det dog ud til, at ledelsen i høj grad er åben over for medarbejdernes ideer, men medarbejderne i Frontbetjeningen finder typisk, at de orienteres

mere end de inddrages og at de i alle tilfælde inddrages så sent, at deres idéer ikke rigtig kommer til orde. Opfattelsen af et manglende kreativt frirum syntes således hovedsageligt at være skabt som resultat af modsætninger i opfattelser af, hvad der er centrale innovationer, og hvordan gode idéer til disse skal inddrages.

Opfattelsen af hvad der er centrale innovationer

Alle informanter synes at være enige om, at Borgerservice generalist-strategi i høj grad har forbedret kommunens service overfor borgerne. Men generalist-strategien har også betydet, at medarbejderne, hvor størstedelen er overført fra andre sagsbehandlende afdelinger, føler, at deres specialiserede viden kun bliver anvendt i begrænset omfang, og at de mangler faglige udfordringer. Det sker, fordi de i det daglige arbejde ved frontbetjeningen skal varetage en lang række forskellige sagsområder, som kun bliver forholdsvist overfladisk berørt.

Der synes således at tegne sig et billede af en arbejdsplads, hvor lederne i udviklingen af koncept, indretning og ledelsesstil har forsøgt at skabe en arbejdsplads med vægt på medarbejderdreven kreativitet og innovation. Men idealet om at udvikle en brugercentreret organisation er kommet ind i et spændingsfelt, hvor mange medarbejdere føler, at de ikke kan anvende deres fagspecifikke viden i det daglige arbejde. Flere af de ansatte har været i det offentlige i mere end 20 år, og har tidligere vurderet sig selv og andre på deres professionelle, fagspecifikke dybde. Nu befinder de sig på en arbejdsplads, hvor 'den gode medarbejder' opfattes radikalt anderledes. Som en af medarbejderne har udtrykt det: *'Som det kører nu, er det jo helt vanvittigt. Man skal kunne det hele. Det er da bedre at have sådan en som mig, som er specialist... til at tage sig af det'* (medarbejder).

Sådanne frustrationer kan ses som udtryk for nogle af de fundamentale problemer, som disruptive innovationer skaber. Medarbejderne har engageret sig i de radikale forandringer i opstartsfasen. Her har de kunnet bruge deres fagspecifikke viden til at påvirke udviklingen af

nye processer og serviceydelser. Ledelsen har i denne fase været yderst lydør overfor medarbejdernes løsningsforslag, og medarbejderne føler, de har præget deres arbejdsplads.

Efterhånden som de nye processer og serviceydelser blev indarbejdet og standardiserede, har ledelsens fokus ændret sig, således at de inkrementielle innovationer og justeringer står centralt i implementering og konsolidering af organisationens nye arbejdsgange og procedurer. Derfor ønsker ledelsen en vis systematik i den innovative proces. Heri står udviklingsafdelingen og dens medarbejdere centralt placeret. Det er deres projektagenda og deres opfattelser af, hvornår og hvordan medarbejderne kan bidrage, som bygger bro mellem for eksempel de ideer, som fødes gennem politiske initiativer og de ideer, som udvikles gennem medarbejdernes kontakt med brugerne og deres tværfaglige dialog. I den forbindelse er udviklingsafdelingens fokus ved de ideer, som bidrager til at effektivisere allerede etablerede servicekoncepter og -rutiner. Derfor har ledelsen i denne fase sit fokus ved de inkrementielle justeringer og innovationer for at styrke udviklingen af den daglige drift. Heroverfor står, at medarbejderne mener, de bør involveres i mere radikale innovationer, som de har erfaring med fra opstartsfasen.

Denne diskrepans mellem ledelsesstil og medarbejderopfattelser har medført en vis resignation blandt de ansatte. På den ene side kan man se, at generalist-strategien er kommet til at stå i modsætning til nogle af de professionsbaserede værdier, som er basis for medarbejdernes sociale og faglige identitet. På den anden side har der i den inkrementelle fase udviklet sig et skisma mellem hvilke drivkræfter for innovation, der får opmærksomhed. I det skisma står udviklingsafdelingens fokusering centralt placeret. Denne udvikling relateres til Janssens et al. (2004) argument om, at medarbejdernes lyst til at fremsætte nye ideer er påvirket af, om de føler, at de har indflydelse på deres arbejdsplads. Man kan sige, at de forandringsprocesser, som Borgerservice har gennemgået, har været båret af disruptiv innovation. Denne udvikling var i

høj grad medarbejderdrevet, men paradoksalt nok har den radikale organisatoriske innovation netop været disruptiv i forhold til de professionsbaserede kvalifikationer og kompetencer, som mange af medarbejderne identificerer sig med. På baggrund af de muligheder medarbejderne fik for at anvende deres fagspecifikke viden i en radikal forandringsproces, undervurderes den værdi, de daglige justeringer har for effektiviseringen af organisationen. Måske fordi de professionelle kvalifikationer, som er centrale for medarbejdernes oplevelse af deres kompetencers værd, netop ikke har samme værdi i en tværfaglig, brugercentreret organisation, som Borgerservice. Medarbejderne har således ikke opfattet de små tiltag og forbedringer i konsolideringsfasen som "rigtig" innovation i det sociale rum, idet det ikke indbefattede anvendelsen af medarbejdernes specifikke ekspertise. Samtidig har udviklingsafdelingen tilsyneladende ikke set den værdi, en tidlig og substantiel inddragelse af medarbejderne i Frontbetjeningen har både for at medtænke idéer til fornyelse af den daglige brugerbetjening, udnytte medarbejdernes erfaringer i forhold til dialogen med det politiske system og ikke mindst for at give medarbejderne det engagement, der kan ændre deres syn på betydningen af inkrementelle innovationer.

Medarbejderne orienterer sig således i højere grad mod opstartsfasen, hvor deres forslag havde en mere radikal betydning for deres dagligdag. På den måde er deres opfattelse af innovation præget af deres tidligere erfaringer med radikale forandringer og medarbejderindflydelse. Men som ledelsen er opmærksom på, kan den inkrementielle del af innovationsprocessen være yderst væsentlig for udviklingen af en velfungerende organisation. Det er således afgørende at inddrage medarbejderne aktivt i arbejdet under denne synsvinkel.

Opsummering og konklusion

Medarbejderne i offentlige organisationer bliver i dag stillet over mange af de samme udfordringer som medarbejdere i det private erhvervsliv. Det gælder blandt andet kravene til nytænkning og innovation for at imødekomme forandringer i samfundet. Men der er også væsentlige punkter,

hvor udfordringerne for medarbejderne i offentlige organisationer adskiller sig markant fra dem i de private virksomheder. Et af de centrale punkter er den politiske styring af offentlige organisationer, som betyder, at organisatoriske ændringer kan blive sat på dagsordenen med kort varsel og skabe store forandringer i de målsætninger og mål, forskellige afdelinger forfølger. En anden, ofte overset udfordring, er skiftet fra et udgangspunkt i myndighedsopgaven til et udgangspunkt i brugercentreret service. Det indebærer radikale ændringer i den måde, arbejdsopgaverne tilrettelægges på og de kompetencer, som understøtter såvel den daglige drift som udviklingen af serviceproduktionen.

Disse udfordringer kan analyseres på forskellig vis. I denne artikel har vi forsøgt at vise hvorledes et mikroorganisatorisk perspektiv kan bidrage til at nedbringe afstanden fra analyse til handling. Formålet med artiklen har således været at vise, hvorledes samspillet mellem medarbejdere og ledelse ændrer sig i forskellige faser af en innovativ proces. Dels under indtryk af de erfaringer, der genereres i tidligere faser, dels under indtryk af skift i den innovative agenda hen over forskellige faser i den innovative proces.

Studiet af den nye Borgerservice organisation i Århus Kommune er et studie i, hvorledes en radikal omorganisering af en traditionel professionsbaseret forvaltningskultur til en brugercentreret organisation påvirker samspillet mellem ledelse og medarbejdere på senere trin i innovationsprocessen. Det, som opfattes som en god idé på ét tidspunkt, er ikke eller anses ikke nødvendigvis anvendelig på et senere tidspunkt. Implementering af radikale ideer kan være mindre hensigtsmæssig på tidspunkter, hvor organisationen er inde i en konsolideringsfase.

Studiet peger således på, at medarbejdernes innovative engagement på den ene side er afgørende for en succesfuld implementering af radikale forandringer og at medarbejderne på den anden side, netop i kraft af de radikale omlægninger de har været igennem, ofte har

svært ved at mobilisere et innovativt engagement i senere opfølgende faser. Det er der flere grunde til, som skal søges i den dynamik, som præger overgangen fra én fase til en anden i innovationscyklen:

- Medarbejderne har oparbejdet forventninger til deres inddragelse i den radikale fase, som det er centralt at understøtte i opfølgende faser, hvor de små inkrementelle innovationer dominerer. Det er væsentligt at synliggøre deres bidrag til arbejdspladsens udvikling og fastholde deres aktive bidrag gennem opbygning af systematiske mål og rammer for medarbejdernes aktive involvering.
- Udviklingsafdelingen har indtaget en central rolle som projektudvikler i organisationen. Dermed er dens syn på, hvad der er centrale innovative drivkræfter afgørende for medarbejdernes inddragelse og engagement. Afdelingens syn har ændret sig med faserne i innovationscyklen.
- Medarbejdernes faglige traditioner er af central værdi i den radikale fase, men fremtræder som en barriere i den opfølgende fase. Det fører til afdrift i den in-

novative proces, fordi de brugercentrerede synsvinkler fra det daglige servicearbejde svækkes.

- Implikationerne af radikale organisatoriske innovationer opleves i høj grad gennem erfaringsbaseret læring i den nye dagligdag. Medarbejderne og ledelse ser først for alvor de faktiske daglige implikationer, når den nye organisations rutiner er i drift.

Man kan således sige, at innovation som udøvet praksis må opfattes som et relativt begreb, der dannes i organisationens sociale rum. Men det rum kan formes. Derfor er det centralt, at ledelsen sammen med medarbejderne tager initiativ til, at der skabes en fælles bevidsthed i organisationen om innovationscyklens logik, og hvorledes den enkelte fase indrammer, hvad der anses for relevante bidrag til fornyelsen af organisationen og dens arbejdsgange. Dermed ligger der en udfordring for både ledelsen og medarbejderne i at skabe en arbejdspladskultur, hvor der holdes et stærkt fokus på medarbejdernes idérigdom og de fællesskaber, som skal sikre at medarbejderne inddrages og fastholdes i et samarbejde om både store og mindre innovative bidrag i alle innovationscyklens faser.

Summary

This article deals with the role of employees in public innovation, what we call employee-driven innovation. The article is based on ethnographic field work in Aarhus, exploring interaction-shaping innovation processes in the citizens' service department ('Borgerservice').

The conclusion is that different phases of the innovation cycle generate different perceptions of which contributions are the most important, and that some of these perceptions are linked to employees' previous experience of innovation processes.

Litteratur

- Alvesson, M.:** Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A reflexive approach to interviews in organisational research. *Academy of Management Review*, 28(1): 13-33, 2003
- Axtel, C. M., Holman, D. J., Unsworth, K. L., Wall, T. D., & Waterson, P. E.:** Shoopfloor innovation: Facilitating the suggestion and implementation of ideas. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 73(3): 265 - 285, 2000.
- Bernard, R. H.** Research Methods in anthropology, Qualitative and Quantitative approaches. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- Brown, J. S., & Duguid, P.:** Organizing knowledge. *California Management Review*, 1998.
- Castels, M.** The power of identity. Oxford: Blackwell Publishers inc., 1997.
- Christensen, C.** The Innovator´s Dilemma. Boston: Harvard Business School Press, 1997.
- Christensen, C., & Overdorf, M.:** Meeting the Challenge of Disruptive Change. *Harvard Business Review*, 78(2): 67-77, 2000.
- Christensen, P. R.:** På sporet af entreprenørskab og innovationsledelse. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 70(2): 61-73, 2006.
- Digmann, A., Bendix, H. W., Jensen, J. P. og Jensen, K. E.** (2006). Offentlig innovation - I balance mellem idé og systematik. Børsens Offentlig. Børsens Forlag. København
- Distefano, J. J., & Maznevski, M. L.:** Creating value with diverse teams in global management. *Organizational Dynamics*, 29(1): 45-63, 2000.
- Drejer, A.** 2006. Den gode ledelse, Vol. 2006. Drucker, P. F. Post-Capitalist Society. New York: Harper Collins, 1993.
- Granovetter, M. S.:** The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380, 1973.
- Janssens, M., Lambert, J., & Steyaert, C.:** Developing language strategies for international companies: the contribution of translation studies. *Journal of World Business*, 39: 414-430, 2004.
- Jiménez - Jiménez, D., & Sanz - Valle, R.:** Innovation and human resource management fit: an empirical study. *International Journal of Manpower*, 26(4): 364-381, 2005.
- Kandola, R., & Fullerton, J.:** Managing the Mosaic: Diversity in Action. London: Institute of Personnel Development, 1998.
- Kim, P. H., & Aldrich, H. E.:** Social Capital and Entrepreneurship. Hanover New Publishers Inc., 2005.
- Klausen, K. K.:** Skulle det være noget særligt? - organisation og ledelse i det offentlige. København: Børsens Forlag A/S, 2001.
- Kunda, G.:** Engineering Culture. Philadelphia: The University Press, 1992.
- Kvale, S.:** Interviews An Introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- Lievens, A., & Moenaert, R. K.:** Communication flows during financial service innovation. *The International Journal of Bank Marketing*, 19(2), 2001.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H.:** The knowledge creating company. New York: Oxford University Press, 1995.
- Regeringen.** 2006. Fremgang, fornyelse og tryghed - strategi for Danmark i den globale økonomi. Statsministeriet (Ed.).
- Spradley, J. P.:** Participant observation. New York: Holt Rinehart and Winston, 1980.
- Sundbo, J., & Fuglsang, L.:** Innovation as Strategic Reflexivity. I: J. Sundbo, & L. Fuglsang (Eds.), *Innovation as Strategic Reflexivity*. London: Routledge, 2002.
- Tushman, M. L., & Anderson, P. (Eds.):** Managing Strategic Innovation and Change. Oxford: Oxford University Press 1997.
- Ulhøi, J. P.:** The social dimensions of entrepreneurship. *Technovation*, 25(8): 939-946, 2005.
- Wright, S., & Shore, C.:** Anthropology of policy. London: Routledge, 1997.