

Brugerinnovation og strategisk ledelse i den offentlige sektor

Morten Balle Hansen

Resumé

Brugerinnovationer er opfindelser, der er gjort med henblik på at blive brugt af opfinderen selv, mens producentinnovationer er gjort med henblik på at blive solgt på et marked. Forskningen i brugerinnovationer er derfor særligt relevant for offentlige organisationer, der sjældent sælger deres opfindelser på et marked. Forskningen i brugerinnovation har dokumenteret, at mange af de væsentligste opfindelser i samfundet er gjort af brugere. De dynamiske relationer mellem bruger- og producentinnovationer analyseres, og deres konsekvenser for udøvelse af strategisk ledelse i den offentlige sektor diskuteres. Et eksempel på et brugerinnovationsprojekt fra ældreplejens organisering i Danmark anvendes til at tydeliggøre og diskutere centrale pointer. Den strategiske ledelses betydning for at skabe rammerne for brugerinnovation diskuteres afslutningsvis.

1. Introduktion

Innovation er på dagsordenen i de nordiske lande såvel som internationalt i disse år. I den danske regerings mange forskellige udspil til strategier og reformer (f.eks. globaliseringsstrategi, kvalitetsreform, strukturreform) optræder begrebet eksempelvis hyppigt, og generelt anses samfundets evne til innovation for at være en væsentlig konkurrenceparameter i en globaliseret verden. Innovation er således blevet et modebegreb i beslutningstageres jagt på løsningsmodeller, men det er også et fænomen, som samfundsforskere inden for forskellige faglige traditioner har analyseret empirisk og teoretisk i årevis. Allerede gamle Karl Marx bemærkede kapitalismens enorme kreative kræfter i forhold til tidligere historiske epoker. Inden for økonomisk teori udviklede Schumpeter (Schumpeter, 1975) begrebet »kreativ destruktion« i 1930'erne og blev afsættet for den senere evolutionsøkonomiske tradition, der for alvor fik vind i sejlene i 1980'erne (Nelson & Winter, 1982). Rogers klassiske værk om spredningen af innovationer udkom i starten af 60'erne, og forskningen på dette felt har været omfattende og ekspanderende i de seneste årtier (Rogers, 2003). Denne artikel præsenterer nogle i mine øjne væsentlige indsigter fra den del af innovationslitteraturen, der er knyttet til begrebet brugerinnovation (von Hippel, 1988). Artiklen oversætter indsigterne til den offentlige kontekst og illustrerer dem med data genereret i et forskningsprojekt om ældreplejens organisering i Danmark. Formålet med artiklen er for det første at tydeliggøre dynamikken i brugerinnovationsprocesser, for det andet at oversætte indsigterne

til den særlige offentlige kontekst og for det tredje at drøfte, hvorvidt strategisk ledelse kan bidrage til en mere innovativ offentlig sektor. I det følgende indledes med en kort behandling af innovationsbegrebet (sektion 2). Dernæst præsenteres begrebet brugerinnovation og de indsigter, som forskningen i brugerinnovation har bidraget med (sektion 3). I forlængelse heraf oversættes centrale indsigter fra brugerinnovationsforskningen ved hjælp af et eksempel hentet fra ældreplejens organisering (sektion 4). Afslutningsvis (sektion 5) drøftes analysens implikationer for strategisk ledelse af innovationsprocesser i den offentlige sektor.

2. Begrebet innovation

Begrebet innovation bruges ofte i en lidt uklar generel betydning, men handler i sin kerne om noget nyt, der skabes og tages i brug. En hyppigt anvendt generel definition af innovation inden for ledelsesforskning er, at det er »en proces, igennem hvilken nye ideer, objekter og praktikker skabes og tages i brug« (Damanpour & Evan, 1984). Som det fremgår af definitionen, er det nye, der tages i brug, ikke afgrænset til fysiske objekter. Fra industrisamfundet har vi arvet opfattelsen af innovationer som noget fysisk – en dampmaskine, en elpære, en Ford T-bil, eller lignende – men også i den klassiske innovationsteori (Schumpeter, 1934) sondrede man mellem *produktinnovationer* og *procesinnovationer*. Den mest kendte procesinnovation fra industrisamfundet er samlebåndet, som er blevet karikeret og kritiseret i mange film (f.eks. Chaplins film »Moderne Tider«). Samlebåndet var en af de procesinnovationer, som bidrog markant til den enorme produktivitetsforøgelse, som skete i forrige århundrede, men kritikken illustrerer, at innovationsprocesser kan være kontroversielle og konfliktfyldte. Sondringen mellem produkt- og procesinnovationer er siden blevet foreslået udvidet og nuanceret på mange forskellige måder. I en undersøgelse fra det danske Økonomi- og Erhvervsministerium (Stenbæk & Treppendahl, 2006) sondres der eksempelvis mellem *produktinnovationer* (nye varer og serviceydelser), *procesinnovationer* (nye produktionsprocesser og logistiksystemer), *marketinginnovationer* (nye måder at sælge og markedsføre sig på) og *organisatoriske innovationer* (nye organisationsformer). Nogle innovationsforskere føjer yderligere et krav om forbedring eller fremskridt (kriteriet for fremskridt kan eksempelvis være øget produktivitet, bedre kvalitet, eller øget omsætning) til definitionen af innovationer. Et sådant kriterium kan være velbegrunderet i konkret afgrænsede empiriske analyser, men at inkludere fremskridtskriteriet i selve den teoretiske definition af innovation er problematisk af tre grunde: (a) Den første grund handler om politik. Resultater af innovationsprocesser vil ofte inkludere såvel vindere som tabere, og hvad der fra et synspunkt kan opfattes som et fremskridt kan ud fra et andet være det modsatte; (b) Den anden grund handler om erfaringers dynamiske karakter. Vurderingen af, om en innovation er et væsentligt fremskridt, eller ej ændrer sig ofte over tid som følge af positive eller negative erfaringer. (c) Den tredje grund handler om risiko. Et væsentligt element ved de fleste, hvis ikke alle innovationsprocesser handler om, hvordan man håndterer risikoen ved at introducere noget nyt, som ikke er prøvet før. Hvis man på forhånd definerer innovationer som fremskridt, fjernes opmærksomheden fra en af de vigtigste problemstillinger knyttet til udviklingen af helt nye fænomener.

Mange innovationsforskere interesserer sig derfor for, hvordan nye fænomener opstår, spredes og tages i brug, uanset om disse medfører en form for forbedring eller ej (Rogers, 2003).

3. Brugerinnovation

Et af de mest frugtbare og dynamiske områder inden for innovationsforskningen i de seneste par årtier har været forskning i brugerinnovation. Den centrale sondring i denne tradition er mellem brugerinnovation og producentinnovation, og sondringen henviser til de fordele, en innovator opnår ved en innovation (von Hippel, 1988). Hvis en given innovation (f.eks. et nyt instrument eller en ny arbejdsproces) er skabt med henblik på at blive brugt af innovatoren selv, er der tale om en brugerinnovation. Hvis den derimod er blevet skabt med henblik på at blive solgt på et marked, er der tale om en producentinnovation. Hvis et konsulentfirma eksempelvis opfinder et nyt softwareprogram til mere præcise befolkningsprognoser med henblik på at sælge det til kommunerne, er der tale om en producentinnovation. Hvis en kommune derimod selv opfinder et sådant softwareprogram, er der tale om en brugerinnovation, idet kommunens fordel ved at være innovator er ved selve brugen af innovationen. En konkret organisation kan godt være både producentinnovator og brugerinnovator, selvom det er usædvanligt i den offentlige sektor. Med denne definition af brugerinnovation skulle det være oplagt at forskning i brugerinnovation og i samspillet mellem bruger- og producentinnovationer har særlig relevans for den offentlige sektor.

Traditionelt har man anset de primære innovatorer i samfundet for at være placeret i forskningsverdenen og/eller i virksomhedernes udviklingsafdelinger. Siden slutningen af 1980'erne har forskning i innovationsprocesser imidlertid dokumenteret, at mange innovationer oprindeligt er skabt af brugere (von Hippel, 1988), hvorefter nogle af dem senere videreudvikles og kommercialiseres af producenter og sælges på et marked. Fænomenet er gammelt, og der er veldokumenterede eksempler på succesrige innovationsnetværk af brugere, der videreudviklede dampmaskinen i starten af 1800-tallet og forbedrede støbejernsteknikker i slutningen af 1800-tallet (Allen, 1983). Her var der tale om netværk af ingeniører, der frivilligt udvekslede erfaringer med nye forbedrede versioner af dampmaskiner og støbejernsteknikker.

Udviklingen inden for informations- og kommunikations teknologi (ICT) har gjort organiseringen af sådanne brugerinnovationsnetværk betydeligt nemmere og skabt nogle grundbetingelser, som gør, at chancerne for, at succesrige brugerinnovationsnetværk kan florere, er betydeligt større end tidligere (von Hippel, 2005). Det mest kendte eksempel herpå er »open source«-bevægelsen inden for softwareprogrammering.

Forskningen i brugerinnovation har blandt andet beskæftiget sig med, (a) hvad det er, brugere typisk er særligt gode til at opfinde i forhold til producenter, og hvorfor det forholder sig sådan; (b) under hvilke betingelser det er særligt sandsynligt, at brugere udvikler nye banebrydende innovationer (»lead user«-forskning); og (c)

under hvilke forhold det er særligt sandsynligt, at netværk af brugerinnovatorer kan udvikle et succesrigt samarbejde (forskning i »user innovation communities« og »user innovation networks«). I det følgende behandles de tre emner efter tur.

3.1. Hvad er brugere gode til at opfinde og hvorfor?

Generelt er der en tendens til at brugere opfinder nye løsninger på specifikke problemer, som de har et betydeligt incitament til at løse. Brugerinnovatorer kan eksempelvis være i en situation, hvor de har brug for noget som ikke eksisterer på markedet og som de både har viljen og evnen til at udvikle (se afsnittet om Fælles sprog for et eksempel).

Brugeres opfindelser er derfor typisk *meget specialiserede* og rettet imod at *løse vigtige problemer i specifikke arbejdssituationer*. En fuldmægtig i økonomiafdelingen i en kommunal forvaltning udvikler måske en ny og bedre model til at lave befolkningsprognoser i en bestemt statistikpakke (f.eks. SAS, STATA, eller lignende), men i sin oprindelige version vil denne model typisk kun kunne anvendes i netop denne kommune og i netop denne statistikpakke.

Ved udvikling af sådanne højt specialiserede innovationer har brugere en stor fordel frem for producenter, fordi de i reglen har en dyb viden om den konkrete kontekst og problemstilling, som det vil koste producenter betydelige anstrengelser at skaffe sig. Det er den slags viden, som innovationsforskningen har givet betegnelsen »sticky« (von Hippel, 1998) (vanskeligt overførbart information). Brugerinnovatorer har også den fordel, at de så at sige opfinder nyt, mens de passer deres arbejde. De har et næsten gratis eller i hvert fald relativt billigt arbejdende laboratorium til deres rådighed, fordi arbejdet skal udføres alligevel.

En anden type af hyppigt forekommende brugerinnovationer er, at de ofte *tilpasser og videreudvikler standardprodukter fra producenter* og tilpasser dem til de særlige krav, som deres organisation og arbejdssituation stiller dem over for. Det er en generel anbefaling fra casestudier af innovationsprocesser, at en sådan tilpasning ofte er fremmede for innovationsprocessen (Angle & Van de Ven, 2000). En undersøgelse fra papirindustrien i Norge kan illustrere dette (Nilssen & Rian, 2007). På grundlag af et casestudie gennemført af to ansatte i Norske Skog blev to geografisk forskelligt placerede produktionsanlægs indførelse af et nyt procesinformationsledelsessystem sammenlignet. Casestudiet tydede på, at den meget forskellige succes, som systemet havde på de to lokaliteter, i høj grad skyldtes forskellige tilgange til implementeringen af systemet. På den ene lokalitet indførtes det standardiserede system med meget få tilpasninger, mens man det andet sted gennemførte en betydelig tilpasning eller genopfindelse (re-invention) af systemet til de lokale forhold. Denne radikale tilpasning var en væsentlig medvirkende årsag til systemets større succes på denne lokalitet.

At brugere ofte må udvikle innovationer i tilknytning til køb af standardiserede producentinnovationer, hænger både sammen med brugernes og producenternes

forskellige interesser i innovationsprocessen (von Hippel, 2005) og med den forskellige viden, de typisk har til rådighed.

Producenter har typisk en grundig og detaljeret viden om de »varer«, de sælger, mens de har en mere overfladisk viden om de problemstillinger, som kunden skal have løst. Samtidig har producenter en interesse i at levere løsninger, som også kan sælges til andre brugere – jo flere, jo bedre.

Typisk er situationen omvendt for brugeren af en innovation. Brugere har ofte grundig og detaljeret viden om de problemstillinger, som de skal have løst, men en mere overfladisk viden om producentens løsningsmodeller. Samtidig har brugeren ofte en stik modsat interesse end producenten i at få en løsning, der er så individuelt tilpasset som muligt.

Disse forskellige interesser og innovationsvilkår medfører, at bruger- og producentinnovationer ofte komplementerer hinanden.

3.2. Banebrydende brugersinnovationer (»Lead user« forskning)

Forskningen i brugersinnovationer har udviklet en række forskellige analysemetoder. En af disse er »lead user«-metoden, der bryder med traditionelle bruger- og kundeundersøgelser. De fleste undersøgelser af brugeres behov og ønsker belyser, hvad et repræsentativt udsnit af brugere eller kunder giver udtryk for er deres behov.

»Lead user«-metoden tager et andet udgangspunkt. Her forsøger man at kortlægge, hvad brugere på forkant med udviklingen har af behov, og hvilke innovationer de måtte have skabt med henblik på at opfylde dette behov. Ledende brugere har typisk to karakteristika. For det første er de i en situation, hvor de har et usædvanligt stærkt incitament til at løse et problem. For det andet er de foran »målmarkedet« på en vigtig dimension. Det, de ønsker at opnå på nuværende tidspunkt på et givet område, er det, som den store gruppe af brugere vil ønske i fremtiden.

Ledende brugere kan komme fra samme branche, eller de kan komme fra en branche med analoge problemer. Et eksempel på det sidste er den betydning, som udviklingen af bremsesystemer i flyindustrien har haft for bilindustrien. I begge brancher har man skullet udvikle bedre bremsesystemer, men flyindustrien har været i en situation, hvor udviklingen af nye bremsesystemer har været langt mere afgørende. Den mere ekstreme situation i flybranchen tvang virksomheder her til at investere langt flere ressourcer i bremsesystemer, hvilket medførte, at teknologiske gennembrud skete her. Senere blev disse teknologiske løsninger opdaget og tilpasset til bilbranchens behov.

Det er sådanne »nød lærer nøgen kvinde at spinde«-overvejelser, som, kombineret med overvejelser om, hvem der kunne have viljen og evnen til innovation, kendetegner »lead user«-metoden. Disse brugersinnovationer skal så tilpasses eller genopfindes mere eller mindre radikalt til den nye kontekst, hvori de skal anvendes.

»Lead user«-metoderne er primært udviklet med henblik på at øge sandsynligheden for, at kommercielle producenter kan opdage banebrydende brugerinnovationer med henblik på at videreudvikle og tilpasse dem til et fremtidigt ekspanderende kommercielt marked. I princippet er der imidlertid intet i vejen for, at metoden også kan bruges af brugere til at finde frem til andre brugere der måtte have udviklet løsningen på et vigtigt problem. Metoderne er dog temmelig ressourceintensive og kræver, at man er villig til at investere betydelige ressourcer i søgning efter og tilpasning af løsninger. Kombineret med brugerinnovationsnetværksstrategien, som omtales i næste afsnit, kan disse omkostninger imidlertid bringes betydeligt ned. Logikken i »lead user«-tankegangen giver således nogle pejlemærker for, hvor man skal lede efter nye løsninger i netværk af brugerinnovatorer.

Herudover kan en fremtidig strategi for innovation i den offentlige sektor medtænke indsigter fra »lead user«-forskningen i samarbejdet med den private sektor. Det er sandsynligt, at den offentlige sektor på en del områder har udviklet brugerinnovationer som kunne udgøre en guldgrube for kommercielle producenter.

3.3. Brugerinnovations netværk

Mens »lead user«-metoden primært er udviklet til at opdage og videreudvikle banebrydende brugerinnovationer til kommercielt succesfulde varer på et marked, så tager forskningen i brugerinnovationsnetværk et andet udgangspunkt.

Med brugerinnovationsnetværk menes netværk af innovatorer, der er forbundet med informationsoverførselsforbindelser, som kan involvere ansigt til ansigt, elektronisk eller anden form for kommunikation og/eller en kombination heraf (von Hippel, 2007). Innovationsnetværk af brugere er ofte meget specialiserede og fungerer som opsamlingspunkter og opbevaringssteder for information relateret til snævre kategorier af innovationer (von Hippel, 2005). I en kommunal sammenhæng kunne det eksempelvis være økonomiske konsulenter i borgmesterforvaltningen, som udvikler et nyt softwareprogram til budgetstyring, visitatorer i ældreplejen, som udvikler en ny måde at kategorisere ældres behov, eller folkeskolere, der finder nye og mindre tidskrævende måder at håndtere de evindelige dokumentationskrav på.

Innovationsnetværk »... kan tilbyde vigtige funktioner for deltagere. Chatsteder og e-mail-lister med offentlige opslag kan laves sådan, at bidragsydere kan udveksle ideer og yde gensidig assistance. Redskaber til at hjælpe brugere med at udvikle, evaluere og integrere deres arbejde ... eksempler på dette og meget mere er tydeligt i de fællesskaber, der udvikler »open source«-software-programmer (s. 96)« (von Hippel, 2005). Det er netop en central pointe fra denne forskning, at selvom der kan dokumenteres velfungerende brugerinnovationsnetværk langt tilbage i tiden, så er forudsætningerne for succesfulde brugerinnovationsnetværk blevet meget bedre – »... implementering af nye projekter er blevet nemmere efterhånden som forståelse af effektivt projekt design er blevet bedre udviklet og »redskabspakker« til at støtte infrastrukturen i sådanne projekter er blevet tilgængelige på internettet« (s. 99)(von Hippel, 2005).

Inspireret af »open source« bevægelsen inden for softwareudvikling undersøger man, under hvilke betingelser succesfulde netværk af innovative brugere, som er uafhængige af kommercielle producenter, kan udvikle sig og blomstre. »Open source«-softwareudviklingsprojekter initieres typisk af et individ eller en lille gruppe, som søger en løsning på et individs eller et firmas behov. ... Initiatoren bliver også typisk projektets »ejer« eller vedligeholder, som tager ansvar for projektledelsen. Tidligt i processen vil initiatoren udvikle en første grov version af en »kode« (løsningsmodel). Denne første »kode« gøres så frit tilgængelig for alle medlemmer af projektet via eksempelvis en hjemmeside, der er etableret til projektet. Grundlæggeren sætter også en infrastruktur op til projektet, som de, der er interesseret i at bruge og yderligere udvikle »koden«/løsningsmodellen, kan bruge til at søge hjælp, få information eller tilføje og integrere nye eksempler på »koder«/løsningsmodeller til diskussion og testning. Hvis projektet er succesfuldt, i den forstand at det tiltrækker interesse og andre brugere, eksperimenterer med og udvikler koden/løsningsmodellen, vil nogle af disse gå videre og skabe en ny og modificeret kode/løsningsmodel. Nye og modificerede koder/løsningsmodeller, som vurderes til at være af tilstrækkelig kvalitet vil så blive tilføjet til den autoriserede version af koden/løsningsmodellen. (von Hippel, 2005)

Brugerinnovationsnetværk er ikke succesfulde under alle betingelser. Tre grundbetingelser for succesrige brugerinnovationsnetværk kan fremhæves som særlig vigtige (von Hippel, 2007):

1. i hvert fald nogle brugere skal have et tilstrækkeligt incitament til at innovere,
2. i hvert fald nogle brugere skal have et tilstrækkeligt incitament til frivilligt at afsløre og dele information, der gør det muligt for andre at reproducere deres information, og
3. for at brugerinnovationsnetværk på længere sigt skal kunne fungere uafhængigt af producenter, skal deres egen produktion kunne konkurrere med kommerciel produktion og distribution.

Den sidste betingelse hænger sammen med, hvilken rolle stordriftsfordele (»economies of scale«) spiller ved forskellige typer af innovationer. Generelt øges sandsynligheden for, at brugerinnovationsnetværk vil være mere effektive i innovationsprocessen, jo mindre stordriftsfordele betyder. Set fra den offentlige sektors synspunkt synes det dog mindre vigtigt, hvis brugerinnovation på længere sigt udkonkurreres af producentinnovation. Man kunne forestille sig, at en gruppe af innovative lærere i nogle kommuner med indsigt i programmering og it udviklede et nyt undervisningsprogram. Her er der i første omgang tale om ren brugerinnovation. Herefter allierer de sig måske med et par programmører og en regnskabsfører og starter egen virksomhed med salg til alle landets folkeskoler. Brugerinnovation bliver herefter til producentinnovation. Ud fra et samfundsmæssigt synspunkt kan det næppe ses som et problem, selvom de kommuner, der delvist har finansieret innovationsprocessen, ikke har fået fuldt udbytte af det.

De to første betingelser for at øge sandsynligheden for succesrige brugerinnovationsnetværk kan i høj grad påvirkes af den strategiske ledelse i den offentlige sektor. Generelt må man forvente, at chancen for succesrige brugerinnovationsnetværk øges, hvis potentielle innovatorer:

1. har et vigtigt incitament i form af et behov eller et problem, der skal løses;
2. fra deres organisation og omverden får delegeret beslutningsmæssig kompetence og tilstrækkelige ressourcer;
3. har udviklet en organisationskultur, hvor man finder glæde og udfordringer ved at opfinde nyt;
4. forbedrer deres omdømme (ry, image) blandt kolleger og ledere ved at være innovative og
5. officielt anerkendes for deres innovative indsats af organisationen eller samfundet.

4. Eksempel på kommunal brugerinnovation:

Fælles sprog i ældreplejens organisering

De fænomener, som inden for den internationale forskningslitteratur har fået betegnelsen brugerinnovation, er i nogen grad foregået hele tiden i den danske offentlige sektor. I årtier har kommunale politikere og medarbejdere på alle niveauer mødtes på den kommunale højskole i Grenaa (nu COK) og andre steder og udvekslet erfaringer og synspunkter. Denne kommunale tradition for informationsudveksling (til forskel fra decideret målrettet innovation) udgør et godt grundlag for at etablere egentlige tværgående innovationsprojekter, og sådanne er da også opstået med jævne mellemrum under betegnelsen udviklingsprojekter – ofte med KL som katalysator for processen. Et eksempel er udviklingen af et fælles sprog i ældreplejens organisering fra starten af 1990erne og frem til i dag, som her analyseres kortfattet i et brugerinnovationsteoretisk perspektiv. Pointen med den empiriske analyse er ikke at give en fyldestgørende analyse af hele dette projekt, men at anvende data selektivt til at oversætte de teoretiske pointer fra brugerinnovationsforskningen til en dansk offentlig kontekst (interesserede i mere dybtgående viden om dette projekt henvises til (Hansen & Vedung, 2005)).

4.1 Skabelsen af et fælles sprog i ældreplejens organisering

Der er mange træk ved dansk ældrepleje i starten af 1990erne såvel som i dag, som skaber et pres for søgning efter innovative løsninger. For det første var (og er) der en tendens til, at udgifterne på ældreområdet blev ved med at stige, og alle befolkningsprognoser tydede (og tyder) på, at denne tendens ville fortsætte. For det andet bød udviklingen inden for informations- og kommunikationsteknologi (IKT) sig til som en mulig, men uklar løsning. Hertil kommer den universelle velfærdsstats princip om, at alle ældre har ret til ældrepleje af en vis kvalitet (Rothstein, 1998), og en udbredt opbakning til en opfattelse af, at den offentlige sektors andel af samfundshusholdningen skulle holdes i ro eller nedbringes (som senere kom til udtryk i et skattestop). Tilsammen medførte disse faktorer et pres for innovative løsninger, som ligner de situationer, som ofte frembringer »lead users« ifølge litteraturen.

Som så ofte i den danske kommunale kontekst fungerede KL som katalysator for sammenkoblingen af problemer og løsninger. Et undersøgelsesarbejde blev sat i værk, og i 1994 udkom rapporten »Ældresektoren. Behov for sammenhængende IT-løsninger«. Grundideen var, at man gennem digitalisering af ældreplejens organisering kunne styrke produktivitet, politisk styring og gennemskuelighed for de ældre medborgere. Men det blev hurtigt klart, at ingen eksisterende løsninger på markedet var brugbare. Der skulle udvikles et helt nyt produkt, og en gruppe kommuner, med KL som projektkoordinator, satte sig i spidsen for denne udviklingsproces. Fra potentielle private it-leverandører fik man at vide, at forudsætningen for udviklingen af digitale styresystemer til ældreområdet var et fælles digitalt sprog og det var dette sprog, som man udviklede i dialog med potentielle leverandører i perioden 1996-1998 (se tabel 1).

Tabel 1: Udviklingen af Fælles sprog 1994 – 1998. Kilde: (Hansen & Vedung, 2005) s.67.

Tidspunkt	Ændring
1994	Udgivelse af publikationen »Ældresektoren. Behov for sammenhængende IT-løsninger«
1994	Omsorgssystem – Rapport fra et kravspecificerende seminar
1995 (april)	Præsentation af it-leverandørers svar på kravspecifikationerne
1996	Udgivelsen af publikationen »Ældreområdet. Forslag til Fælles sprog vedr. behov og ydelser«
1997 (juni)	Afholdelse af seminar, hvor det vedtages at igangsætte udviklingsprojektet Fælles sprog med start i august 1997
1997 (okt.)	Indgåelse af samarbejdsaftale med syv systemleverandører
1997 (okt.) -1998 (jan.)	Konsensusseminarer vedrørende Fælles sprogs ydelsesdel, behovsdel og »øvrige data«
1998 (febr.)	Første udkast til »Fælles sprog på ældre- og handicapområdet« præsenteres på midtvejskonference
1998 (marts/april)	Første test af Fælles sprog kataloget i 18 kommuner, i alt ca. 900 visitationer
1998 (maj)	Opfølgingsseminar – revision af kataloget
1998 (juni)	»Fælles sprog – revideret version« testes i fem kommuner med fokus på træningsområdet
1998 (juli)	Evalueringskonference
1998 (aug.)	Indgåelse af samarbejdsaftale med ti systemleverandører
1998 (okt.)	Endelig revideret version af »Fælles sprog på ældre- og handicapområdet«

Kilde: (Hansen & Vedung, 2005) s. 67.

Det, som brugerne (forsøgskommunerne med KL som projektleder og katalysator) i samarbejde med it-leverandørerne udvikler fra 1994 – 1998 er et Fælles sprog til beskrivelse af de ældres behov (funktionsbeskrivelse) og kommunernes serviceydelser (ydelseskatalog) på en standardiseret kvantitativ måde, som kan bruges som input i it-styringssystemer. Denne fælles sproglige platform, der udvikles af kommunerne, er forudsætningen for at it-leverandørerne kan gå ind i udviklingen af softwarepakker til salg på det kommunale marked.

I 1998 blev Fælles sprog vedtaget og bakket op af KL, og i perioden 1999-2004 blev Fælles sprog udbredt til og taget i brug i 80-90 % af de danske kommuner, hvorefter nye versioner af Fælles Sprog gradvist er begyndt at erstatte den første version.

4.2 Fælles sprog som et eksempel på brugerinnovation og strategisk ledelse

Udviklingen af Fælles Sprog illustrerer en række pointer fra brugerinnovations litteraturen, der også har relevans ud fra et ledelsesperspektiv.

1. Brugerdrevet: Hele innovationsprocessen var drevet af den kommunale sektors behov for en anden organisering af ældreområdet og ikke af producenters udbud af nye løsninger.
2. Vanskeligt overførbart viden: Projektet er et godt eksempel på vanskeligt overførbart (»sticky«) information (von Hippel, 1998). Det ville have været en næsten uoverkommelig opgave for leverandørerne at tilvejebringe den information, der var nødvendig for at udvikle Fælles Sprog.
3. Tilpasning og gen-opfindelse: Fælles sprog var fra første version i 1998 udviklet, så det kunne tilpasses og videreudvikles af kommunerne. Nogle af disse videreudviklinger er senere blevet brugt i nyere versioner af Fælles sprog.
4. Var de danske kommuner »lead users«? Kan de erfaringer, man har gjort sig i danske kommuner, oversættes til standardløsninger, der kan sælges af private leverandører i andre lande? Måske – i hvert fald er Danmark et land med en ældrepleje af relativt høj kvalitet og med en relativt høj grad af digitalisering. Det er derfor muligt, at firmaer med erfaringer fra den danske kontekst på intelligent vis kan oversætte disse til et produkt, der kan sælges i en anden national kontekst.
5. Brugerinnovationsnetværk: Fælles sprog er et godt eksempel på, at danske kommuner er i en unik positiv situation med hensyn til brugerinnovationsnetværk. Der var et fælles problem, som var stort nok til, at der var vilje og ressourcer til at udvikle en fælles løsningsmodel. En del af forudsætningerne for succesfulde brugerinnovationsnetværk er i dag til stede i højere grad end nogensinde før. Vi har et gennemdigitaliseret kommunalt system, hvor kommunikation aldrig har været nemmere og billigere, og de 98 kommuner skal i det store og hele løse de samme problemstillinger.

5. Brugerinnovation og strategisk ledelse

I de foregående afsnit er en række indsigter fra brugerinnovationsforskningen blevet analyseret i relation til en dansk offentlig kontekst. Det normative udgangspunkt har været at fremme innovation i den offentlige sektor. Spørgsmålet er, om dette udgangspunkt er rigtigt. Hvis vi ved strategi forstår »det overordnede mønster, der opstår som følge af inkrementel udvikling og bevidste valg og prioriteringer af delmål og veje til indløsning af mission, vision og overordnede langsigtede mål (p. 44)« (Klausen, 2004) bør offentlige ledere så udarbejde missioner, visioner og langsigtede mål med henblik på at fremme innovation? De foregående afsnit dokumenterer i hvert fald, at innovation kan foregå på alle niveauer i de offentlige

organisationer. Innovation forudsætter variation og selektion, og i formelle organisationer har ledelsen en væsentlig rolle at spille på begge fronter. Variation handler om at skabe rammerne for, at der udvikles nye ideer. Selektion handler om at udvælge dem, som man tror er de bedste af de nye ideer, og turde satse på dem. Begge typer af processer kræver investering, og der er ingen forhåndsgaranti for et succesfuldt resultat. Men hvis ledelsen i den offentlige sektor ikke investerer i »working smarter, not harder«-innovationsprocesser (Repenning & Serman, 2001), så bliver det vanskeligt at løse de udfordringer, den offentlige sektor står over for. Der er et stigende behov for stort set alle den offentlige sektors ydelser, og der er udbredt opbakning til en målsætning om en eller anden form for skattestop. I den situation opstår der nemt et pres, som skaber stressede og frustrerede medarbejdere, som oplever, at man arbejder stadig hårdere og løser opgaverne stadig dårligere. I øjeblikket sætter finanskrisen disse udfordringer yderligere i relief, men problemstillingen er langsigtet og generel. Brugerinnovation kan være en del af løsningen. Først og fremmest må ledelsen gøre op med sig selv, om brugerinnovation er værd at satse på. Tror man på, at der foregår en hel del brugerinnovation i den offentlige sektor, og tror man på, at ledelsen med en bevidst strategisk indsats kan fremme disse innovationsprocesser og bidrage til, at de bliver til større gavn end de omkostninger, der er ved at investere i dem? Er der tilstrækkelig vilje til at indgå i den informationsdeling, som brugerinnovationsnetværk fordrer? Er der fælles problemstillinger, der er tilstrækkeligt vigtige til at drive innovationsprocessen frem og overvinde de uundgåelige problemer med koordination og indbyrdes rivalisering, som ofte stiller sig i vejen?

Hvis svaret på ovenstående spørgsmål er ja, indikerer de foregående afsnits analyser nogle af de veje, man kan gå for at fremme en mere innovativ offentlig sektor.

Summary

User innovations are inventions made in order to be used by the inventor himself, while producer innovations are developed to be sold in a market. Research on user innovations is therefore particularly relevant to public organisations, which rarely sell their inventions in a market. Research into user innovation has shown that many of the major inventions in society are made by users. The dynamic relationship between user and producer innovations are analysed and their impact on the pursuit of strategic management in the public sector is discussed. An example of the organisation of a user innovation project in the elderly care sector in Denmark is used to clarify and discuss key points. In conclusion, the importance of strategic management for the creation of a framework for user innovation is discussed.

Noter

1. Ved udarbejdelsen af dette manuskript var samtaler, jeg havde med lektor Lars Bo Jeppesen fra CBS og professor James H. Svara fra Arizona State University om innovationsprocessen i offentlige organisationer, en vigtig inspirationskilde.

Litteratur

- Allen, R. C. (1983). Collective Invention. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 4(1), 1-24.
- Angle, H. L., & Van de Ven, A. H. (2000). Suggestions for Managing the Innovation Journey. In A. H. Van de Ven, H. L. Angle & M. S. Poole (Eds.), *Research on the Management of Innovation*. The Minnesota Studies (pp. 663-697). Oxford: Oxford University Press.

- Damanpour, F., & Evan, W.M. (1984). Organizational Innovation and Performance: The Problem of »Organizational Lag«. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 392-409.
- Hansen, M.B., & Vedung, E. (2005). Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, K.K. (2004). Strategisk ledelse. De mange arenaer. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nelson, R.D., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nilssen, J., & Rian, T. (2007). IT-støttet kunnskabsledelse i Norske Skog. Process Information Management System i prosessindustrien. Unpublished Master of Knowledge Management, Copenhagen Business School/The Danish University of Education, København.
- Repenning, N.P., & Sterman, J. D. (2001). Nobody ever gets credit for fixing problems that never happened: Creating and sustaining process improvement. *California Management Review*, 43(4), 64-+.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5 ed.). New York: Free Press.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. (1975). The Process of Creative Destruction. In J. Schumpeter (Ed.), *Capitalism, Socialism and Democracy* (pp. 81-86). New York: HarperPerennial.
- Stenbæk, N., & Treppendahl, M. B. (2006). Hvad kan forklare innovation i danske virksomheder? In Ø.-o. Erhvervsministeriet (Ed.) (Vol. Arbejdsrapport nr. 1/2006): Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- von Hippel, E. (1988). *The Sources of Innovation*. New York, NY: Oxford University Press.
- von Hippel, E. (1998). Economics of product development by users: The impact of »sticky« local information. *Management Science*, 44(5), 629-644.
- von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- von Hippel, E. (2007). Horizontal innovation networks - by and for users. *Industrial and Corporate Change*, 16(2), 293-315.