

Redaktion:

Temaredaكتورer: Morten Balle Hansen og Mads Leth Felsager Jakobsen

Intern redaktor: Thomas Pallesen

Redaktion: Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Søren Serritzlew, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderkov og Morten Valbjørn

Redaktionskomité:

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omlagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-171-0

Redaktionen sluttet den 7. juni 2013

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

Temaartikler

- 243 *Morten Balle Hansen og Mads Leth Felsager Jakobsen*
Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd
at vide om det?
- 250 *Mads Leth Felsager Jakobsen*
Bureaucrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation?
- 267 *Morten Balle Hansen*
Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor
- 287 *Kim Normann Andersen, Helle Zinner Henriksen og Jeppe Agger Nielsen*
Digital innovation af folkeskolernes åbenhed og sammenlignelighed:
binære modeller endeligt?
- 307 *Troels Schultz Larsen og Karl Löfgren*
Empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor
– TRYK Politi som case
- 323 *Helle Ørsted Nielsen og Anders Branth Pedersen*
Hvordan kan staten fremme innovation, der fører til bæredygtige
energisystemer? Forskellige teoretiske approaches

Artikel udenfor tema

- 344 *Rasmus Brun Pedersen*
Revanchisme og revisionisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik?

Anmeldelser

- 362 Birthe Hansen og Carsten Jensen, *Demokrati i Mellemøsten. Den nye verdensorden, politiske reformer og det arabiske forår*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012 (Peter Seeberg)

- 365 Pil Christensen, Peter Nielsen og Lars Poulsen, *Magt og modstand – en introduktion til Michael Hardt og Antonio Negris tænkning*. Frederiksberg: Frydenlund, 2012 (Christian Ydesen)
- 369 Abstracts
- 372 Om forfatterne

Morten Balle Hansen og Mads Leth Felsager Jakobsen

Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det?

How did humanity get from caveman to space-traveler, from a time when we were scared by saber-toothed tigers to a time when we are scared by nuclear explosions – that is scared not by the hazards of nature but by those we have created ourselves? (Hobsbawm, 1997: 7).

Innovation er ikke et nyt fænomen men et fundamentalt kendetegn ved menneskehedens historie (Diamond, 1997). Forskning i innovation og innovationsprocesser har også en lang historie (Rogers, 2003), men den politologiske forskning i innovationsprocesser i den offentlige sektor er af nyere dato. I en amerikansk kontekst går den politologiske forskning i offentlig sektor-innovation faktisk fem årtier tilbage (se fx Downs og Mohr, 1976; Mohr, 1969), men først i de seneste årtier er der kommet mere omfattende forskningsmæssigt fokus på fænomenet både internationalt (se fx Damanpour et al., 2009; Moore og Hartley, 2008; Osborne og Brown, 2011; Verhoest et al., 2007; Walker, 2008) og i en dansk kontekst (Hansen, 2010a, 2010b, 2011; se fx Bason, 2010; Digmann, 2006; Juul Kristensen og Voxted, 2011; Sørensen og Torfing, 2011).

Denne øgede forskningsmæssige interesse for innovation i Danmark afspejler, at offentlig sektor-innovation er kommet højt på den danske politiske og administrative dagsorden (Regeringen, 2011; Rådet for Teknologi og Innovation, 2008). Dette skal ses på baggrund af i hvert fald tre forhold. For det første har offentlig sektor-innovation stået højt på den globale reformdagsorden for den offentlige sektor i de seneste årtier (Borins, 2008; OECD, 2010), hvilket også smitter af på nationale debatter som den danske. Rationalet bag den globale reformdagsorden er blandt andet, at den offentlige sektor udgør en stor del af samfundshusholdningen i de fleste velhavende samfund, og at den offentlige sektors bidrag til samfundets samlede innovationsevne derfor er væsentlig, da innovation er afgørende for konkurrenceevnen i en globaliseret verden (Regeringen, 2012/2013; OECD, 2010). For det andet har den teknologiske udvikling indenfor særligt informationsteknologi skabt nye muligheder for udøvelsen og organiseringen af offentlig myndighed og serviceproduktion (Dunleavy et al., 2006). Og for det tredje er den offentlige sektor under et økonomisk og demografisk pres, hvor efterspørgslen efter de serviceydelser, som den offentlige leverer, stiger, og hvor innovative organisationsformer og serviceydelser kan

tænkes at kunne bidrage til at løse disse udfordringer (Rådet for Teknologi og Innovation, 2008).

Offentlig sektor-innovation er således et vigtigt emne for statskundskaben. Hvis vi ikke kan identificere, forstå og forklare offentlig sektor-innovation, kan vi heller ikke forstå og forklare den offentlige sektors virkemåde og dermed fordelingen af værdier i samfundet. Vi vil derfor heller ikke kunne levere både kritiske og konstruktive indspil til, hvorvidt og hvordan politiske og administrative beslutningstagere bruger offentlig sektor-innovation som et styringsredskab for den offentlige sektor. Det er disse udfordringer, som vi ønsker at tage op med dette temanummer. Formålet med indledningsartiklen er at præsentere begrebet "offentlig sektor-innovation" samt at skitsere de bidrag, som temanummerets artikler leverer.

Hvad er offentlig sektor-innovation?

Der er ikke konsensus om, hvad der præcist menes med begrebet "offentlig sektor-innovation". Vi vil derfor præsentere og diskutere en række definitioner af begrebet, hvorefter vi giver vores eget bud på en definition. Vi starter med at se på begrebet "innovation". Boks 1 præsenterer en række definitioner af innovation, der viser spændvidden af begrebet.

Boks 1: Definitioner af innovation

An idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or another unit of adoption (Rogers, 2003: 12).

... innovation is defined as adoption of an internally generated or purchased device, system, policy, program, process, product, or service that is new to the adopting organization (Damanpour, 1991: 556).

... an organization as it originates, adopts and implements the idea in such a way that it organizationally embeds or is otherwise retained (Potts og Kastle, 2010: 123).

... innovation refererer til en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative idéer, der kan skabe en kvalitativ forandring indenfor en given kontekst (Sørensen og Torfing, 2011: 23).

Innovation er implementeringen af et nyt eller væsentligt forbedret produkt (OECD- og EU-definition citeret i Rådet for Teknologi og Innovation, 2008: 8).

Der er i disse definitioner fire elementer, der, hvis de alle udgør definerende træk ved innovation, vil give en meget omfattende definition af innovation:

1. en skabelsesproces (opfindelse)
2. en ny ide, objekt eller praktik
3. indoptagelse og anvendelse (ibrugtagning) af ideen, objektet eller praktiken
4. værdiskabelse.

Den mest omfattende definition af innovation vil derfor være, at innovation er en proces, hvorigennem noget nyt skabes, adopteres og tages i anvendelse på en måde, så dette skaber værdi (1+2+3+4). En sådan omfattende definition vil indeholde alle de elementer, der indgår i definitionerne af innovation præsenteret i boks 1. Omvendt er der ingen af definitionerne i boks 1, der omfatter alle fire elementer. Definitionerne fra OECD, Rogers samt Damanpour inkluderer fx ikke skabelsesprocessen. OECD's definition nævner omvendt værdiskabelse, Sørensen og Torfings handler kun om et potentiale for kvalitativ forandring, mens de øvrige definitioner slet ikke omfatter værdiskabelse.

Alle definitionerne mener omvendt, at der skal være tale om en ny ide, praktik eller objekt, som skal indoptages af en organisation (2+3). Særligt to spørgsmål rejser sig på denne baggrund. Hvad vil det egentlig sige, at noget er noget nyt (2), og hvad indebærer det, hvis værdiskabelse (4) er et definerende træk ved innovation?

Hvad indebærer det, at noget er nyt? En central sontring går mellem, hvorvidt ideen, objektet og praktikken blot er ny for den organisation, som indoptager ideen, eller om den også er ny i bredere forstand fx inden for et felt af organisationer (Wolman, 1986: 161). Dette er vigtigt, fordi diffusionslitteraturen har vist, at forskellige faktorer kendetegner de aktører, der er de første til at indoptage nye ideer (de risikovillige), og de aktører, som først indoptager ideer, objekter og praktikker, når disse er velafprøvede og normsættende (de risikoaverse) (Levi-Faur, 2003, 2002). Desuden kan man i forståelsen af begrebet "ny" også inkludere de situationer, hvor ideen er udviklet af organisationen selv (element 1). Den omfatter så også selve den kreative ideudvikling (opfindelse), hvor ideer, praktikker og objekter ikke bare indoptages af organisationen fra omgivelserne, men udvikles i organisationen. Dette kalder igen også på delvist andre forklaringsfaktorer, der relaterer sig til en decideret kreativ skabelsesproces (jf. Mohr, 1969). Man skal således afklare, hvad der menes med, at noget er nyt, og jo mere omfattende denne forståelse er, des mere komplekst bliver innovationsbegrebet. Omvendt er det vigtigt at tage i betragtning, at både indoptagelsen af nye ideer udefra samt udviklingen af nye ideer i organisationer udgør helt centrale elementer ved den almindelige forståelse af innovationsbegrebet. Det taler for at have en bred forståelse af, hvad det vil sige, at en ide er ny.

Er værdiskabelse en forudsætning for innovation? Nogle forskere inkluderer et krav om en form for forbedring eller værdiskabelse (element 4), for at et fænomen kan betegnes som en innovation (von Hippel, 1988), men det mest udbredte valg er at gøre spørgsmålet om værdiskabelse til et empirisk spørgsmål (Rogers, 2003). For det første fordi innovationsbegrebet ellers bliver meget komplekst. Det kræver både en beskrivelse af indoptagelsen og anvendelsen af en ny ide samt den positive effekt, som dette måtte have. Man står således overfor en stor både teoretisk og designmæssig udfordring, hvis værdiskabelse gøres til en del af definitionen på innovation. For det andet er selve forestillingen om, at forbedring er et entydigt begreb, en særlig udfordring i forhold til innovation i den offentlige sektor. Værdikonflikt er et helt centralt kendetegn ved den offentlige sektor. Hvad der for nogen giver værdi, er for andre et spild af ressourcer. Spørgsmålet om, hvorvidt, hvordan og hvornår nye tiltag skaber værdi, kan således ikke komme i spil som et selvstændigt forskningsspørgsmål, hvis det inkorporeres i innovationsbegrebet.

Men hvad vil det mere præcist sige, at vi taler om *offentlig sektor-innovation*. I denne artikel tager vi udgangspunkt i Bozeman og Bretschneiders (1994: 202) forståelse af offentlighed, hvor "... organizations (whether government, business, nonprofit, or hybrid) are more or less public depending on the extent to which externally imposed political authority affects them". Det handler altså ikke bare om ejerskab men i bredere forstand om, hvor tæt organisationer er knyttet til det politiske system gennem særligt ressourceafhængighed og beslutningskompetence (Bozeman og Bretschneider, 1994: 210). Helt generelt handler offentlig sektor-innovation derfor om innovation, hvor organisationer med en høj grad af nærhed til de politiske autoriteter innoverer, hvilket på ingen måde udelukker, at også organisationer med en lavere grad af "offentlighed", fx virksomheder eller frivillige organisationer, kan indgå i processen.

I denne artikel giver vi ikke nogen autoritativ definition af offentlig sektor-innovation. Vi præsenterer dog en definition, der indfanger det innovationsbegreb, der ligger på linje med de fleste bidrag til forskningen i offentlig sektor-innovation. Samtidig er det en minimalistisk definition, idet den kun indeholder de basale definerende træk ved innovation. Definitionen er, at *offentlig sektor-innovation er en proces, hvor offentlige organisationer indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen*. Værdiskabelse er således ikke et element i definitionen (om end altid en målsætning), ligesom ideen blot skal være ny for den konkrete organisation og ikke for en bredere gruppe af organisationer. Definitionen ligger også direkte og indirekte til grund for artiklerne i dette temanummer med undtagelse af bidraget fra An-

dersen, Henriksen og Nielsen, der meget eksplicit også inddrager værdiskabelse i deres definition af innovation.

Artiklerne og innovationsforskningens centrale spørgsmål

Der er som sagt en voksende litteratur om offentlig sektor-innovation. I denne litteratur kan der identificeres en række forskellige debatter. En stor del, hvis ikke størsteparten af forskningen i innovationsprocesser, har fokuseret på, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hæmmer udbredelsen af innovationer (se fx Hansen, 2011; Walker, 2008).

I dette temanummer er disse spørgsmål blandet andet belyst i Mads Leth Jakobsens artikel (Bureaukrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation?), der analyserer, om bureaukratiet hæmmer eller fremmer offentlig sektor-innovation. De er også belyst i Morten Balle Hansens artikel (Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor), der analyserer og sammenligner udbredelsen af organisatorisk innovation i henholdsvis stat og kommuner. Endelig relaterer Larsen og Löfgrens artikel (Empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor – TRYK Politi som case), der undersøger anvendeligheden af en teoretisk forklaringsramme for samarbejdsdrevet offentlig sektor-innovation, sig også til denne debat ved at se på drivkræfter og barrierer for innovation.

En anden central debat, der allerede er berørt i denne indledningsartikel, handler om, hvordan vi skal definere og måle innovation (for klassiske bidrag se Downs and Mohr, 1976; Wolman, 1986). Centralt står her spørgsmålet om, hvorvidt innovation per definition også indebærer værdiskabelse, og hvordan værdiskabelse i givet fald skal måles. Artiklen af Andersen, Henriksen og Nielsen (Digital innovation af folkeskolernes åbenhed og sammenlignelighed: binære modellers endeligt?) bidrager til denne debat ved at præsentere og afprøve en model for innovationers modenhed, der fokuserer på værdiskabelse for slutbrugeren. Modellen anvendes til at måle, i hvor høj grad folkeskoler har implementeret krav om offentliggørelse af karakterer på internettet på en måde, der er rettet mod forældrenes behov. Larsen og Löfgrens artikel berører også denne debat ved at vurdere relevansen af Sørensen og Torfings innovationsbegreb (se tabel 1).

En tredje debat, som den femte artikel af Nielsen og Pedersen skriver sig ind i, er mere klassisk politologisk. Det analyseres, om og hvordan staten kan fremme klimarelaterede innovationer gennem design af statens energipolitik. Her er det staten som rammesætter for og regulator af innovationsprocesser, der er i fokus.

Litteratur

- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Borins, Sandford F. (2008). *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication. Innovative Governance in the 21st Century*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bozeman, Barry og Stuart Bretschneider (1994). The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences Between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 4 (2): 197-223.
- Damanpour, Fariborz (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal* 34 (3): 555-590.
- Damanpour, Fariborz, Richard M. Walker og Claudia N. Avellaneda (2009). Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies* 46 (4): 650-675.
- Diamond, Jared (1997). *Guns, Germs and Steel: the Fates of Human Societies*. London: Jonathan Cape.
- Digmann, Annemette (2006). *Offentlig innovation: i balancen mellem ide og systematik*. 1. udgave. Kort Til Viden. København: Børsen.
- Downs, George W. og Lawrence B. Mohr (1976). Conceptual Issues in the Study of Innovation. *Administrative Science Quarterly* 21 (4): 700-714.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Hansen, Morten Balle (2010a). Brugerinnovation og strategisk ledelse i den offentlige sektor. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 74 (1): 41-52.
- Hansen, Morten Balle (2010b). Marketization and Economic Performance. *Public Management Review* 12 (2): 255-274.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration* 89 (2): 285-306.
- Hobsbawm, Eric (1997). What Can History Tell Us About Contemporary Society?, kapitel 3 i Eric Hobsbawm (red.), *On History*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Juul Kristensen, Catharina og Søren Vøxted (2011). *Innovation og entreprenørskab*. 1. udgave. København: Hans Reitzel.
- Levi-Faur, David (2002). Herding Towards a New Convention: On Herds, Shepherds, and Lost Sheep in the Liberalization. *Politics Papers, W6-2002*. Nuffield College.

- Levi-Faur, David (2003). The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries. *European Journal of Political Research* 42 (5): 705-740.
- Mohr, Lawrence B. (1969). Determinants of Innovation in Organizations. *The American Political Science Review* 63 (1): 111-126.
- Moore, Mark og Jean Hartley. (2008). Innovations in Governance. *Public Management Review* 10 (1): 3-20.
- OECD (2010). *The OECD Innovation Strategy : Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD.
- Osborne, Stephen P. og Louise Brown (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The Word That Would Be King? *Public Administration* 89 (4): 1335-1350.
- Potts, Jason og Tim Kastle (2010). Public Sector Innovation Research: What's Next? *Innovation: Management, Policy & Practice* 12 (2): 122-137.
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen: Regeringsgrundlag*. København: Regeringen.
- Regeringen (2012/2013). Danmark – løsningernes land. Styrket samarbejde og bedre rammer for innovation i virksomhederne. København:
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5. udgave, 4. print. New York: Free Press.
- Rådet for Teknologi og Innovation (2008). *Strategi for styrket innovation i den offentlige sektor*. København: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Verhoest, Koen, Bram Verschuere og Geert Bouckaert (2007). Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations. *Governance* 20 (3): 469-497.
- von Hippel, Eric (1988). *The Sources of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Walker, Richard M. (2008). An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 591-615.
- Wolman, Harold (1986). Innovation in Local Government and Fiscal Austerity. *Journal of Public Policy* 6 (2): 159-180.

Mads Leth Felsager Jakobsen

Bureaukrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation?¹

Det er en udbredt forestilling, at bureaukrati hæmmer mulighederne for innovation i den offentlige sektor. Det er argumentet i denne artikel, at dette er en alt for unuanceret forestilling. Nogle elementer af bureaukrati som arbejdsdeling og specialisering synes at fremme innovation, andre elementer som formalisering betyder tilsyneladende ikke så meget, mens elementer som centralisering synes at hæmme innovation. Artiklen er baseret på en gennemgang af både de væsentligste teoretiske argumenter for, hvordan bureaukrati påvirker innovation, samt resultaterne i fem udvalgte empiriske undersøgelser af sammenhængen mellem bureaukrati og innovation (tre ældre metastudier samt to nyere primærstudier). Afslutningsvis diskuteres de praktiske implikationer af vores nuværende viden om sammenhængen mellem bureaukrati og innovation.

Denne artikel handler om, hvordan bureaukrati påvirker innovation i den offentlige sektor. Det er et vigtigt emne, fordi innovation i disse år er højt på den politiske og administrative reformdagsorden for den danske offentlige sektor. Der oprettes innovationsenheder (se fx mind-lab.dk eller midtlab.dk), uddeles innovationspriser (se fx kl.dk/innovationspris) og gennemføres mange konkrete innovationsprojekter i den offentlige sektor (se fx Kommunernes Landsforening, 2011). Der er ganske enkelt meget store forventninger til, at øget innovation i den offentlige sektor er en væsentlig del af løsningen på den offentlige sektors udfordringer (Rådet for Teknologi og Innovation, 2008a, 2008b; Mandagmorgen, 2010).

Disse forventninger må imidlertid mødes med en vis skepsis, hvis det er rigtigt, at den offentlige sektor, som det ofte påstås, på grund af sin grundlæggende bureaukratiske organisationsform ikke er særligt effektiv, nytænkende og risikovillig. Som lederen af Mind-Lab Christian Bason (2010: 16) udtrykker det i sin seneste bog om offentlig sektor-innovation: "public sector organizations are hardly fine-tuned innovation machines ... many of them still embody the type of hierarchy and bureaucracy that private companies have been fighting to throw away". Innovation skulle således have svære betingelser i en den offentlige sektor. En Delphi-undersøgelse af 54 danske innovationseksperter har også identificeret bureaukrati i form af blandt andet silotænkning og nulfejlskultur som en udbredt barriere for innovation i den danske offentlige sektor (Larsen

og Lund, 2011: 406-407). At der er et modsætningsforhold mellem bureaukrati og innovation er også en udbredt forestilling i den samfundsvidenskabelige litteratur (dette påpeges blandt andet af Damanpour, 1996: 149; O'Toole og Meier, 2011: 133-134).

Hvis offentlig sektor-innovation skal være løsningen på den offentlige sektors udfordringer, forudsætter det derfor en af to ting. Enten at man kan gennemføre en voldsom afbureaukratisering af den offentlige sektor, eller også at forholdet mellem bureaukrati og innovation ikke er så entydigt, som det ofte er blevet påstået. Det er den sidste forestilling, som jeg vil kigge nærmere på i denne artikel. Mere præcist belyser jeg to spørgsmål:

1. Hvilke teoretiske argumenter taler for og imod, at der er en negativ effekt af bureaukrati på innovationsprocesser?
2. Hvad siger den empiriske litteratur om sammenhængen mellem bureaukrati og innovation i den offentlige sektor?

Angående det første mere teoretiske spørgsmål vil artiklen trække på den ganske omfattende organisationslitteratur, der findes om bureaukratiets effekter både generelt og i forhold til private virksomheder (for et overblik se Hage, 1999). I forhold til det andet spørgsmål må artiklen tage hensyn til, at der ikke er nogen veludbygget empirisk litteratur om sammenhængen mellem bureaukrati og innovation i den offentlige sektor (lignende diagnoser findes hos Nauta og Kasbergen, 2009; Walker, 2008: 591). Spørgsmålet vil derfor blive belyst ved at trække på en række ældre metastudier af private for-profit- og nonprofit-organisationer suppleret med de få nyere undersøgelser af offentlige og non-profit-organisationer, som det gennem en systematisk litteratursøgning har været muligt at identificere.

Artiklens hovedargument er, at der hverken teoretisk eller empirisk er grundlag for at lave en stærk modstilling mellem bureaukrati og innovation. Selvom der er gode teoretiske argumenter for og empiriske studier, der viser, at nogle dimensioner af bureaukrati som centralisering påvirker innovation negativt, gælder dette ikke for alle dimensioner af bureaukrati. Formalisering kan teoretisk argumenteres for at have både positive og negative effekter på innovation, og empirisk er der faktisk ikke tegn på nogen systematisk sammenhæng mellem formalisering og innovation. Endelig er der gode grunde både teoretisk og empirisk til at tro, at ofte oversete dimensioner af bureaukrati som arbejdsdeling og specialisering rent faktisk fremmer innovation.

Artiklen falder i fire dele. Først defineres begreberne bureaukrati og innovation. Dernæst præsenteres de teoretiske argumenter for, hvorvidt bureaukrati

har en negativ effekt på innovation. Så holdes denne diskussion op mod resultaterne fra den empiriske litteratur, inden artiklen rundes af med en samlet diskussion.

Hvad er bureaukrati og innovation?

Bureaukrati defineres i denne artikel som en idealtypisk organisationsform, der har følgende træk (Albrow, 1972: 37-39; Weber, 1971: 107-109):

- Hierarkisk: Organisationen er vertikalt inddelt i niveauer af over-/underordningsforhold.
- Centraliseret: Beslutninger træffes centralt i organisationen.
- Formaliseret: Der styres med formelle procedurer og regler.
- Arbejdsdelt: Organisationen er opdelt i funktionelle enheder.
- Specialiseret: Der bruges specialister til løsning af opgaverne.

Den bureaukratiske organisationsform er en idealtipe, som virkelighedens organisationer kan nærme sig. Selvom den danske offentlige sektor har nogle klare bureaukratiske træk, afviger den på en række punkter også fra det idealtypiske bureaukrati, idet den blandt andet har elementer af professionel autonomi, korporative beslutningsstrukturer og interne markeder.

Bureaukrati er også et flerdimensionelt fænomen, der ikke nødvendigvis har en stærk indbyrdes sammenhæng empirisk (Hall, 1963; Walton, 2005). Man kan fx have formaliserede organisationer med stor decentralisering, eller organisationer med stor arbejdsdeling men et begrænset hierarki. Men den grundlæggende logik er, at jo tættere en organisation er på at have alle disse karakteristika, des mere bureaukratisk er den. Omvendt er det dog værd at fremhæve, at bureaukrati ofte først og fremmest forbindes med hierarki, centralisering og formalisering. Jeg vil i analyserne derfor også sondre mellem disse tre traditionelle bureaukratidimensioner – hierarki, centralisering og formalisering – og så de to ofte mere oversete dimensioner arbejdsdeling og specialisering.

Offentlig innovation defineres i artiklen som processer, hvor offentlige organisationer indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen. Definitionen adskiller sig kun fra en generisk definition af innovation ved, at den er specifikt relateret til offentlige organisationer. Derfor kan teoretisk og empirisk litteratur om organisationer generelt også bruges som udgangspunkt til at undersøge artiklens forskningsspørgsmål. At offentlige organisationer modsat andre organisationer er kendetegnet ved en særlig stor tilknytning til det politiske system, vil dog blive diskuteret i artiklens afrunding.

Innovationsprocessen kan opdeles i en initieringsfase og en implementeringsfase. Initieringsfasen er den fase, hvor organisationen definerer sine problemer, søger i omgivelserne efter løsninger (eller selv forsøger at udvikle dem) samt vurderer, hvorvidt disse rent faktisk kan løse nogle af problemerne. Dette kan så føre til en beslutning om at indoptage eller afvise disse innovationer (Rogers, 2003: 422-424). I implementeringsfasen tilpasses innovationen til organisationen, og den omsættes til praksis (Rogers, 2003: 424-429). Det er dermed også klart, at en vellykket innovationsproces er baseret på en række ret forskellige komponenter. Der skal være

- (a) kreativitet hvor man søger efter eller udvikler innovationer
- (b) beslutningskapacitet så det er muligt formelt at indoptage innovationen
- (c) implementeringskapacitet så innovationen føres ud i livet.

Det er i forhold til disse meget forskellige komponenter, at man skal forstå effekterne af bureaukrati på innovation.

Denne model for innovationsprocessen relaterer sig kun til en enkelt innovation. Der findes mange studier af enkelte innovationers spredning (for danske eksempler se Bhatti et al., 2011; Dahl og Hansen, 2006). I forhold til relationen mellem bureaukrati og innovation er organisationers innovationsaktivitet – deres generelle indoptagelse af innovationer – mere central. Betydnungen af usystematiske faktorer, der påvirker hver enkelt innovationsproces, bliver udjævnet ved at se på det samlede omfang af innovationsprocesser (Damanpour, 1991: 556-557). Innovation måles således ud fra, hvor mange innovationer ud fra et givet sæt af mulige innovationer en organisation indoptager. Man kan her sondre mellem typer innovationer. En klassisk sondring er mellem administrative og tekniske innovationer. Administrative innovationer vedrører organisationers struktur, strategi og ledelse. Tekniske innovationer er rettet mod organisationers produktionsprocesser og kunder/klienter (Jaskyte, 2011: 78). Det omfatter således både rent snævert tekniske forhold ved produktionsprocesser men også introduktionen af nye services eller udvikling af eksisterende services. Der kan inden for tekniske innovationer sondres mellem mere specifikke innovationstyper, blandt andet markedsrettede innovationer (fx udlicitering) og *ancillary* innovationer med inddragelse af eksterne aktører (fx brugerinddragelse) (Walker, 2008: 593).

Den bureaukratiske position

Udgangspunktet for præsentationen af de teoretiske argumenter for og imod en negativ effekt af bureaukrati på innovation vil være en karakteristik af, hvad

jeg kalder den bureaukratiske position. Det vil sige en præsentation af de mekanismer, der i litteraturen fremhæves som skabende en negativ sammenhæng mellem bureaukrati og innovation.² Ingen bestemte forskere kan tages til indtægt for den samlede bureaukratiske position, der i sagens natur bliver en kende karikeret. Omvendt er de konkrete mekanismer solidt forankret i litteraturen, ligesom de mange negative syn på bureaukrati, der fremføres i offentligheden, nødvendigvis må abonnere helt eller delvist på positionen. Derefter vil jeg i det efterfølgende afsnit præsentere tre indvendinger mod denne bureaukratiske position.

En central komponent i innovationsprocessen er den kreativitet, der gerne skulle kendetegne initieringsfasen. Formalisering, centralisering og hierarki er her de dimensioner af bureaukratigrebet, der skulle være særligt problematiske. I sin opsummering af innovationslitteraturen peger Rogers (2003: 412) således på, at centralisering og formalisering skulle have en negativ sammenhæng med initieringen af innovationsprocesser. Der kan i litteraturen identificeres en række mekanismer bag denne negative sammenhæng. For det første skulle de tre bureaukratidimensioner føre til mindre commitment og involvering blandt medarbejderne, hvilket igen skulle reducere disses motivation til at deltage i innovationsprocesser. Ydermere skulle de formelle regler skabe ufleksibilitet og derigennem hæmme kreativitet (Delbecq og Pierce, 1978; Thompson, 1965). For det andet skulle et stærkt fokus på formelle regler og en begrænset inddragelse i beslutningsprocesser begrænse medarbejdernes muligheder for at søge ny viden (Zaltman et al., 1973: 138-143). Eggers og Singh (2009: 42) har i deres håndbog for offentlig innovation udtrykt argumentet således:

Without loosening the sometimes suffocating grip of bureaucracy over the more creative employees, it will be difficult to motivate them to innovate. This means dismantling or bypassing structures and systems that ensure conformity and stifle creativity, and building new structures that encourage fresh thinking.

For det tredje vil de mange niveauer i en hierarkisk organisation hæmme, at gode ideer bevæger sig vertikalt i organisationen (Hull og Hage, 1982; Torfing, 2011: 120).

Der er derudover argumenter om, at formalisering, centralisering og hierarkisering gennem nogle af de samme mekanismer også kan være hæmmende for innovation i implementeringsfasen (Torfing, 2011).

Tabel 1 nedenfor opsummerer den bureaukratiske position (og indvendingerne mod denne). Her præsenteres også en anden mekanisme, der skul-

le skabe en negativ sammenhæng mellem specialisering og arbejdsdeling og så innovation. Mekanismen er, at specialisering og arbejdsdeling vil hæmme, at ideer flyder frit mellem sektorer i den offentlige forvaltning, ligesom det vil gøre det svært at skabe koordination mellem organisationens forskellige dele i forbindelse med implementeringen af innovationen (Torfing, 2011: 120). En typisk betegnelse for dette fænomen er silotænkning.

Tabel 1: Argumenter for og imod bureaukratiets negative effekt på innovation

Bureaukrati-dimensioner	Bureaukratiskeptisk position	Indvendinger mod bureaukratiskepsis	
		Initieringsfase	Implementeringsfase
Centralisering, formalisering og hierarkisering	Mindsker - involvering - commitment - motivation - fleksibilitet - vidensøgning - spredning af ideer	Er ambivalente fænomener (red vs. green tape) (understøttende vs. tvingende regler) (3)	Fremmer koordination og mindsker usikkerhed (2)
Specialisering og arbejdsdeling	Skaber silotænkning (mindre samarbejde og spredning af ideer)	Bringer forskellige ideer og problemforståelser ind i organisationen (1)	

Tre indvendinger mod den bureaukratiskeptiske position

Den teoretiske litteratur om innovation og bureaukrati giver i hvert fald anledning til tre indvendinger mod den bureaukratiskeptiske position:

(1) Specialisering og arbejdsdeling kan også have positive effekter på innovation, der kan modvirke de negative effekter af silotænkning. Det gælder særligt i initieringsfasen. Arbejdsdeling og specialisering indebærer, at der i organisationen er aktører, som har forskellige perspektiver, vidensgrundlag og kompetencer. Det kan netop fremme kreative processer og dermed initieringsfasen for innovation (Hage, 1999; Kimberly og Evanisko, 1981; Thompson, 1965). Det er i det hele taget en udbredt hypotese i litteraturen om innovation, at diversitet i organisationer fx via specialisering fremmer innovation ved at skabe en større mangfoldighed af ideer (Bason, 2010: 125-125). Effekten af specialisering og arbejdsdeling vil dog selvfølgelig afhænge af organisationens evne til at udnytte disse forskellige kompetencer og vidensformer i innovationsprocessen (Bason, 2010: 124-125; Hage, 1999). Disse mekanismer er i tabel 1 vist som indvending 1 mod den bureaukratiskeptiske position.

(2) Effekten af centralisering, formalisering og hierarkisering varierer mellem de forskellige faser i innovationsprocessen. Argumenterne for en negativ effekt af disse dimensioner hænger som sagt særligt sammen med den negative effekt, som de skulle have på den kreativitet og åbenhed, der er central i initieringsfasen. Der har imidlertid i litteraturen om offentlig sektor-innovation været en tendens til at nedtone implementeringssiden af innovationsprocessen (O'Toole, 1997: 119). Men der er faktisk gode teoretiske argumenter for, at centralisering, formalisering og hierarkisering skulle have en mindre negativ eller måske ligefrem en positiv effekt i implementeringsfasen (Delbecq og Pierce, 1978). I sin opsummering af litteraturen peger Rogers (2003: 411) således på, at centralisering og formalisering skulle have en positiv sammenhæng med implementering af innovationer. Argumenterne for denne positive effekt er, at formalisering, hierarki og centralisering kan skabe klarhed og dermed mindre konflikt og usikkerhed i organisationen (O'Toole, 1997; Zaltman et al., 1973: 138-146).

Ligeledes kan formalisering og hierarki også understøtte (i stedet for at undergrave) etableringen af de netværk med aktører uden for organisationen, der kan være nødvendige for at implementere innovationer (O'Toole, 1997). Innovationsprocesser i netværk kan være præget af usikkerhed og lav gensidig tillid. Her kan regler – formelle og uformelle – reducere denne usikkerhed og dermed fremme samarbejde mellem medlemmerne af netværket (O'Toole, 1997: 134). Disse mekanismer i form af koordination og reduktion af usikkerhed er i tabel 1 præsenteret som indvending 2 mod den bureaukratiske position.

(3) Centralisering, formalisering og hierarki er også tvetydige i forhold til initieringsfasen. Man skal være påpasselig med at tilskrive faktorer entydigt positive eller negative effekter selv inden for bestemte faser af innovationsprocessen. Tvetydighed har således stået centralt i de senere års studier af formelle regler, hvor regler ikke ses som negative *a priori*. I stedet sonder man mellem regler, der tjener et formål, og regler, der ikke tjener et formål. Det har ført til en sondring mellem *red tape*-regler, der er regler med negative effekter (Bozeman og Feeney, 2011; Bozeman, 2000) og *green tape*-regler, der er effektive regler, dvs. regler, der er teknisk gennemførlige og acceptable for de aktører, der skal opretholde og overholde dem (DeHart-Davis, 2009: 362).

Tvetydigheden er også blevet fremhævet i forhold til formalisering og hierarki (Adler og Borys, 1996). Her sondres mellem, hvorvidt formalisering og hierarki er understøttende for medarbejderne i organisationen, dvs. at de gør medarbejdere bedre til at udføre deres opgaver, eller tvingende, idet de påtvinger medarbejderne en bestemt indsats og føjelighed, som de ellers ikke ville have leveret (Adler og Borys, 1996: 61). Understøttende formalisering handler

fx om at få gode praksisser kodificeret, hvorved de stabiliseres og bliver til et format, der kan fastholdes og spredes. Tvingende formalisering presser omvendt folk til at gøre ting, de ellers ikke ville have gjort, og som påvirker dem uden at øge deres motivation og commitment (Adler og Borys, 1996: 69).

Både sondringen mellem red tape og green tape og mellem understøttende og tvingende formalisering peger således på, at bureaukratiet kan være ambivalent. Derfor skulle formalisering, centralisering og hierarki heller ikke have entydige effekter. Man er i dette perspektiv i stedet nødt til at se på, hvordan og på hvilken måde formaliseringen, centraliseringen og hierarkiseringen er udformet konkret.

Indvendingerne mod den bureaukratiske position består således af argumenter, der peger på, at effekten af bureaukrati på innovation kan være positiv for nogle dimensioner, at den kan variere mellem faserne af innovationsprocessen, samt at man mere konkret skal teoretisere og analysere bureaukратиets udformning og omgivelser for at fange den varierende betydning, bureaukrati kan have. I den forstand kan man se de tre indvendinger inden for rammerne af *contingency theory* (Scott og Davis, 2007: 103-104), idet de alle tre kredser om, hvordan effekterne, og dermed bidraget til en innovativ organisation fra forskellige organisatoriske strukturer, afhænger af organisationens konkrete situation, kultur og omgivelser. Inden for contingency theory-litteraturen vil man imidlertid gå videre og ikke blot se på de enkelte dimensioner af bureaukrati, men på betydningen af forskellige konfigurationer af værdier på disse dimensioner (Mintzberg, 1980, 2007). Det er nu tid til at se på, hvad den empiriske litteratur kan fortælle os om sammenhængen mellem de enkelte dimensioner af bureaukrati og så innovation.

Hvad siger den empiriske litteratur?

Der er efterhånden en stor litteratur om innovationsaktivitet i private virksomheder og nonprofit-organisationer. Når det handler om offentlige organisationer, er litteraturen mere sparsom. Samtidig har den eksisterende generelle litteratur om offentlig sektor-innovation været præget af meget divergerende resultater (Downs og Mohr, 1976), der har gjort det svært at skabe klar viden om årsagerne til innovation.

Litteraturen

Jeg har brugt følgende procedure til at identificere den relevante litteratur: (a) en systematisk litteratursøgning på CSA (Cambridge Scientific Abstracts) med relevante søgeord³ resulterende i 541 artikler, (b) udvælgelse (af forfatteren og en studentermedhjælp) af relevante artikler baseret på abstracts resulterende i

57 studier,⁴ (c) udvælgelse ved forfatteren af studier der direkte belyste artiklens problemstillinger resulterende i to studier samt (d) indhentning af yderligere litteratur baseret på litteraturlisterne af de under punkt c udvalgte studier resulterende i tre studier (de tre metastudier).

De tre metastudier er Damanpour (1991, 1996), der baserer sig på undersøgelser fra perioden fra 1960 til 1988 (samme datasæt ligger til grund for de to analyser), og de omfatter både for profit-og nonprofit-organisationer, og Zornoza et al. (2007) der er baseret på undersøgelser fra 1970-2001, og som kun omfatter for profit-organisationer. Damanpour (1996) adskiller sig fra Damanpour (1991) ved kun at undersøge, hvilke faktorer der modererer sammenhængen mellem centralisering og formalisering og så innovation.

Fordelene ved at bruge metastudier er, at det derved bliver muligt at opsummere resultaterne fra mange undersøgelser, samtidig med at der tages hensyn til, hvilken kvalitet (i form datagrundlag) de enkelte undersøgelser har.⁵ Ulemper ved disse konkrete metastudier er, at særligt for profit-organisationer adskiller sig fundamentalt fra de fleste organisationer, der kan siges at indgå i den offentlige sektor. De søger et overskud til deres typisk private ejere, mens den typiske offentlige organisation ikke drives med det formål at skabe et overskud til sine ejere, der i sidste instans er politiske organer som ministerier, kommunalbestyrelser osv. Omvendt vil nogle for profit-og private nonprofit-organisationer være involveret i produktionen af offentlige ydelser – som fx fysioterapi – hvorved de alligevel vil have en relativt tæt relation til det politiske system. Det er sådanne nonprofit-organisationer i form af hospitaler, skoler m.m., der indgår i både Damanpours og Jaskytes (se nedenfor) undersøgelser. Hermed er særligt disse studier velegnede til at sige noget om offentlig sektor-innovation. Hvorvidt en organisation er for profit eller nonprofit eller offentlig eller privat, er derfor heller ikke noget mål for, hvor bureaukratisk organisationen er. Niveaue af bureaukrati er i de præsenterede undersøgelser blevet målt i forhold til hver enkelt organisation.

På den baggrund inddrages også de to eneste undersøgelser af sammenhængen mellem bureaukrati og innovation hos producenter af offentlige ydelser, som det var muligt at identificere gennem litteratursøgningen. Det er Walkers (2008) undersøgelse af 74 engelske kommuner samt Jaskytes (2011) undersøgelse af 79 amerikanske nonprofit-organisationer, der arbejder med at forbinde skoler med lokalsamfundet.

At litteratursøgningen har fanget de væsentligste tilgængelige studier, er indikeret ved, at Damanpours metastudier også står centralt i Hartleys (2006: 51-52) review af litteraturen om offentlig sektor-innovation. Her nævnes heller ikke andre studier af sammenhængen mellem bureaukrati og innovation.

Hendes litteraturreview er baseret på 200 artikler og 15 bøger fra perioden 1990-2004. Et senere litteraturreview (Nauta og Kasbergen, 2009) for perioden 2005-2008 med de tilsvarende principper som Hartley og baseret på 31 udvalgte artikler har heller ikke identificeret andre relevante studier for denne artikel.

Resultater fra fem udvalgte studier

Som vi skal se, kan der findes nogle systematiske mønstre på tværs af mange studier, men samtidig er der også i denne undersøgelse en vis divergens mellem generelle sammenhænge og resultaterne af enkeltstudier. Resultaterne fra de fem studier er vist i tabel 2.

Ser man på *centralisering*, finder metaanalyserne det forventede resultat fra den bureaukratiske position. Der er en negativ sammenhæng mellem centralisering og innovation. Dette gælder også, hvis man kun ser på administrative innovationer. Samtidig er der ikke nogen forskel i sammenhængen mellem centralisering og innovation mellem initierings- og implementeringsfasen. Dette er et lidt overraskende fund i den empiriske litteratur, idet der er gode teoretiske grunde til at tro, at der skulle være en mere positiv (eller mindre negativ) effekt af centralisering i implementeringsfasen. I de to nyere studier af Walker (2008) og Jaskyte (2011), der begge fokuserer på producenter af offentlige ydelser, er der en mere kompleks effekt af centralisering. Walker (2008) finder en negativ effekt af centralisering for administrative (og ancillary) innovationer, men ikke nogen sammenhæng for service- og markedsinnovationer. Tilsvarende finder Jaskyte (2011) ingen sammenhæng for tekniske innovationer, men i stedet en positiv sammenhæng for administrative innovationer. Dette viser igen den relativt store ustabilitet, der kendetegner innovationsforskningen, da Jaskytes (2011) fund er i modstrid med den generelle sammenhæng, som Damanpour (1996) har fundet for administrative innovationer. Alt i alt støtter den empiriske litteratur dog op om, at centralisering først og fremmest skal ses som en hæmsko for innovation.

I forhold til *formalisering* er resultaterne mindre støttende for den bureaukratiske position. Der er i metastudierne ingen generel sammenhæng mellem formalisering og innovation. Dog finder Damanpour (1996) en negativ sammenhæng blandt nonprofit-organisationer. Der er igen ikke nogen forskel mellem initierings- og implementeringsfasen. Administrative innovationer giver ligeledes en negativ sammenhæng hos Damanpour (1996). Det komplekse billede består, når man inddrager de to nyere studier. Hos Walker (2008) er sammenhængen negativ for serviceinnovationer, uden sammenhæng for administrative og markedsrettede innovationer samt positiv for ancillary innovatio-

Tabel 2: Sammenhæng mellem bureaukratielementer og innovation i fem studier

	Damanpour (1991)	Damanpour (1996)	Zornoza et al. (2007)	Walker (2008)	Jaskyte (2011)
Enhed	For profit- og nonprofit-virksomheder	For profit og nonprofit-virksomheder	For profit-virksomheder	Kommuner	Nonprofit-organisationer
Design	Merastudie	Merastudie	Merastudie	Panelundersøgelse	Tværsnitundersøgelse
Undersøgelsesgrundlag	37 studier (ca. 1960-1988) af sammenhænge med bureaukrativariable. I alt 97 korrelationer	15 studier ^{a)} (ca. 1960-1988) med relevante sammenhænge. I alt 56 korrelationer	75 korrelationer omfattende bureaukratforhold (1970-2001)	74 engelske kommuner undersøgt med survey og registerdata i 2001 og 2002	79 amerikanske organisationer på skoleområdet
Centralisering	Negativ	Moderering af negativ sammenhæng; - ikke ved nonprofit - ikke ved adm. inno. - styrket ved tekn. inno. - ikke mellem faser	Negativ	Negativ for administrativ og ancillary Ingen for service og marked	Positiv for administrativ Ingen for teknisk
Formalisering	Ingen	Moderering af ingen sammenhæng; - bliver negativ ved nonprofit - bliver negativ ved adm. inno. - bliver positiv ved tek. inno. - ikke mellem faser	Ingen	Negativ med service Ingen med administrativ og marked Positiv med ancillary	Ingen Ingen
Hierarkisering	Ingen	-	-	-	-
Specialisering	Positiv (ingen ved initiering og positiv ved impl.)	-	Positiv	Ingen	Ingen
Arbejdsdeling	Positiv (negativ i initiering og positiv ved impl.)	-	Positiv	-	-

- indikerer, at denne faktor ikke er blevet analyseret i den pågældende undersøgelse.

a. Disse studier indgår også i de 37 studier i Damanpour (1991).

ner. Jaskyte (2011) finder slet ikke nogen sammenhæng. Der er således ikke i den empiriske litteratur nogen entydig opbakning til at se formalisering som en hæmsko for innovation. Der er snarere grund til at tro, at formalisering kan have en varieret effekt afhængigt af både innovationstype og sektor.

Hierarkisering er kun undersøgt i et enkelt studie (Damanpour, 1991). Her findes der ikke at være nogen sammenhæng mellem hierarki og innovation. Der er således heller ikke her en empirisk litteratur, der er i overensstemmelse med den bureaukratiske position. Hierarki synes ikke at skade mulighederne for innovation.

I forhold til *specialisering og arbejdsdeling* giver metastudierne de resultater, som man skulle forvente ud fra indvendingerne mod den bureaukratiske position. Der findes i begge metastudier en positiv sammenhæng mellem både specialisering og arbejdsdeling og så innovation. Innovation synes således at blive fremmet af, at organisationen opbygges med specialister i forhold til de enkelte arbejdsopgaver samt en opdeling af virksomheden i funktionelle kategorier. Damanpour (1991) finder for øvrigt også her den eneste forskel mellem faserne i innovationsprocessen, idet arbejdsdelingen skulle have en positiv effekt i implementeringsfasen og en negativ effekt i initieringsfasen. Hverken Walker (2008) eller Jaskyte (2011) finder nogen sammenhæng mellem specialisering og innovation. Der er således igen ikke tale om et helt stabilt empirisk fund. Omvendt giver de positive sammenhænge i de to metastudier anledning til seriøs tvivl om, hvorvidt den bureaukratiske position holder, når det handler om arbejdsdeling og specialisering.

Afrunding, diskussion og anbefalinger

Det var formålet med denne artikel at underkaste påstanden om, at bureaukrati hæmmer offentlig sektor-innovation, et kritisk eftersyn. Emnet er vigtigt, fordi bureaukrati ofte ses som en barriere for de store ambitioner, som findes i det politisk-administrative system ikke bare i Danmark men bredt i den vestlige verden om at skabe mere offentlig sektor-innovation.

Hvad har jeg så fundet frem til i artiklen? For det første er der i litteraturen teoretiske argumenter for, at nogle dimensioner af bureaukrati som centralisering, formalisering og hierarki kan hæmme innovation. Omvendt kan der også identificeres teoretiske argumenter for, hvorfor der ikke altid skulle være en sådan stærk negativ effekt alt afhængigt af fasen af innovationsprocessen samt den mere præcise udformning af centralisering, hierarki og formalisering. Ser vi på den empiriske litteratur, er der således også kun entydig støtte til en negativ sammenhæng mellem centralisering og innovation. I forhold til formalisering og hierarkisering er de empiriske fund i litteraturen langt mere

uklare, og der er tilsyneladende ikke nogen klar sammenhæng. Endelig er der i forhold til arbejdsdeling og specialisering tegn på klare positive sammenhænge. Tilsammen peger dette på, at bureaukrati ikke så klart er den fjende af innovation, som det ofte påstås. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at det ikke bare gælder de ofte oversete elementer af bureaukratisering i form af specialisering og arbejdsdeling, men også de klassiske bureaukratielementer i form af formalisering og hierarkisering. Resultatet skyldes derfor ikke alene, at jeg i denne artikel anlægger et bredere bureaukratibegreb, end man ofte gør i både den offentlige og den videnskabelige debat.

Jeg har i artiklen fokuseret på innovation som et generisk fænomen, mens de særlige træk, der kendetegner offentlig sektor-innovation, har været i baggrunden. Afslutningsvis er det værd at fremhæve, at netop offentlige organisationers tilknytning til det politiske system, hvor der er en lav grad af risikovillighed, samt et ønske om at producenterne af offentlige ydelser står politisk til ansvar for deres handlinger, også taler for et mere nuanceret syn på bureaukrati i forhold til innovation. Bureaukrati har nemlig også nogle i effekter i form af stabilitet, lighed, upartiskhed og stor ansvarlighed (se Jakobsen, 2009), der er værdsatte i det politiske system. Undermineres disse værdier i innovationens navn, vil innovation som løsning og styringsinstrument næppe have en lang levetid i den offentlige sektor. I stedet skal innovation netop finde sted uden at kompromittere sådanne grundlæggende hensyn. Så i en vis forstand forudsætter offentlig sektor-innovation også tilstedeværelsen af bureaukrati. Man skal derfor også være opmærksom på, at man ikke gennemtvinger innovationsvenlige organisationsformer, der egentlig ikke passer til den situation, som de skal fungere i (Mintzberg, 1980: 338-339).

Kan der så derudover udledes nogen positive praktiske implikationer af denne artikel? Der kan ikke gives generelle entydige anbefalinger til, hvordan man kan skabe en mere innovativ offentlig sektor. Dertil er både vores teoretiske og empiriske viden (endnu) for kompleks og ustabil. Men man kan dog godt strække artiklens overvejelser så langt, at det fører til en anbefaling af, at man i relation til innovation skal holde op med at snakke om bureaukrati eller ej. I stedet må man se på dimensioner af og former for bureaukrati. Bureaukrati kan betyde mange ting, og denne ambivalens må man tage seriøst i opbygningen af en mere innovativ offentlig sektor. Udfordringen er at få offentlig sektor-innovation og bureaukrati til at sameksistere og komplementere hinanden.

Man kan derfor se anbefalingen fra innovationslitteraturen om, at man skal skabe miljøer i organisationer, hvor innovation kan få lov at trives, som et oplagt svar på denne udfordring. Det skal være såkaldte *safe havens* i form af selvstændige organisatoriske enheder, som både er tæt på men adskilt fra

den egentlige produktion og administration, og som givet en bred aktørsammensætning og en stor frihed fra central styring har gode forudsætninger for at gennemføre innovationsprojekter (se fx Bason, 2010: 113; Eggers og Singh, 2009: 134; Hilavacek og Thompson, 1973). Hermed kan man (i hvert fald i princippet) inden for den samme organisationen både have nytænkning og afprøvning af nye ideer samtidig med, at man sikrer en stabil driftsorganisation, inden for hvilken de mest lovende innovationsprojekter kan implementeres. Det svarer i princippet til en form for hybridorganisering, som den kendes fra contingency theory, hvor fx en klassisk bureaukratisk organisering baseret på regler og standardisering eksisterer adskilt fra men dog inden for den samme organisation som *ad hoc*-prægede og meget autonome enheder fokuseret på innovation (Mintzberg, 1980: 337). Hermed ikke sagt, at en sådan organisationsstruktur i sig selv løser problemet, men det burde i organisationer, hvor kultur og ledelse understøtter integration mellem driftsorganisationen og sådanne innovationsmiljøer, kunne føre til, at bureaukratisk organisation og innovation kan komplementere hinanden.

I denne anbefaling ligger implicit også en erkendelse af, at det enten ikke tjener noget formål eller ikke er muligt at afbureaukratisere den offentlige sektor helt bredt men samtidig også, at der er behov for nogle regler og formelle organiseringer, der understøtter innovative processer. Barnet [læs: bureaukrati] skal altså ikke skylles ud med badevandet men snarere opdrages og bringes i anvendelse på en mere konstruktiv måde. Og innovationszoner kan være et sådant redskab. Det muliggør kreativitet og udvikling, samtidig med at det er indlejret i en bureaukratisk organisationsform med alle dennes dyder (og unoder).

Noter

1. En stor tak til de tre anonyme bedømmere for deres konstruktive kommentarer. Resultatet er selvfølgelig helt forfatterens eget ansvar.
2. En række af de artikler, der bruges til at identificere disse teoretiske argumenter, indeholder også empiriske analyser. Det er dog udelukkende de teoretiske argumenter, der her refereres til.
3. Der blev søgt med følgende strenge: "determinants of innovation" AND (bureau* OR rule* OR hierarchy OR formalization OR centralization OR merit OR specialization OR neutrality OR vertical OR top-down). I de forskellige søgninger udskiftedes "determinants of innovation" med "predictors of innovation", "explanations of innovation", "explaining innovation", "causes of innovation" og "analyzing innovation".

4. 1. Artiklen skal være på engelsk; 2. Studiet skal være en kvantitativ sammenhængsundersøgelse (kan være også være en kvantitativ metaanalyse); 3. Den afhængige variabel skal være innovation enten i form af udvikling af eller indoptagelse af nye ideer/praksisser og/eller implementeringen af disse; 4. Analysen skal indeholde mindst én variabel, der kan siges at være en operationalisering af en af følgende faktorer: bureaukrati, regler, hierarki, centralisering, formalisering, specialisering, professionalisme, neutralitet og merit.
5. Litteraturen om offentlig sektor-innovation har ikke så veldefinerede og standardiserede mål, at det er muligt at lave statistiske metastudier af offentlig sektor-innovation (Hartley, 2006: 79).

Litteratur

- Adler, Paul S. og Bryan Borys (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly* 41 (1): 61–89.
- Albrow, Martin (1972). *Bureaukrati: Et hovedbegreb i samfundsdebatten*. Fremads Samfundsvidenskabelige Serie. Danmark: Fremad.
- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Bhatti, Yosef, Asmus Olsen og Lene Pedersen (2011). Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres. *Public Administration* 89 (2): 577-594.
- Bozeman, Barry (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, Barry og Mary K. Feeney (2011). *Rules and Red Tape: a Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dahl, Poul Skov og Kasper Hansen (2006). Diffusion of Standards: The Importance of Size, Region and External Pressures in Diffusion Processes. *Public Administration* 84 (2): 441-459.
- Damanpour, Fariborz (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal* 34 (3): 555-590.
- Damanpour, Fariborz (1996). Bureaucracy and Innovation Revisited: Effects of Contingency Factors, Industrial Sectors, and Innovation Characteristics. *The Journal of High Technology Management Research* 7 (2): 149-173.
- DeHart-Davis, Leisha (2009). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 361-384.
- Delbecq, Andre L. og Jon L. Pierce (1978). Innovation in Professional Organizations. *Administration in Social Work* 2 (4): 411-424.

- Downs, George W. og Lawrence B. Mohr (1976). Conceptual Issues in the Study of Innovation. *Administrative Science Quarterly* 21 (4): 700-714.
- Eggers, William D. og Shalabh Kumar Singh (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. S.l.: Deloitte.
- Hage, Jerald T. (1999). Organizational Innovation and Organizational Change. *Annual Review of Sociology* 25: 597-622.
- Hall, Richard H. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology* 69 (1): 32-40.
- Hartley, Jean (2006). *Innovation and Its Contribution to Improvement – A Review for Policy-makers, Policy Advisers, Managers and Researchers*. London: Warwick Business School.
- Hilavacek, James og Victor Thompson (1973). Bureaucracy and New Product Innovation. *Academy of Management* 16 (3): 361-361.
- Hull, Frank og Jerald Hage (1982). Organizing for Innovation: Beyond Burns and Stalker's Organic Type. *Sociology* 16 (4): 564-577.
- Jakobsen, Mads Leth (2009). Bureaukratisering som begreb: fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt. *Politica* 41 (2): 135-149.
- Jaskyte, Kristina (2011). Predictors of Administrative and Technological Innovations in Nonprofit Organizations. *Public Administration Review* 71 (1): 77-86.
- Kimberly, John R. og Michael J. Evanisko (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. *The Academy of Management Journal* 24 (4): 689-713.
- Kommunernes Landsforening (2011). *Inspirationskatalog med bidragene til innovationsprisen 2011 – 60 innovative kommunale projekter*. København: KL.
- Larsen, Troels Schultz og Dorthe Hedensted Lund (2011). Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation, pp. 401-417 i Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Mandagmorgen (2010). *Velfærdens innovationskatalog 2010*. København: Mandag Morgen.
- Mintzberg, Henry (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science* 26 (3): 322-341.
- Mintzberg, Henry (2007). *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research*. 21. print. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nauta, Frans og Peter Kasbergen (2009). *OECD Literature Review. Public Sector Innovation. Lectoraat Innovatie Rapport*. <http://www.lectoraatinnovatie.nl/wp-content/uploads/2009/04/literature-review-public-sector-innovation-20090315.pdf>.

- O'Toole, Laurence J. (1997). Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society* 29 (2): 115-138.
- O'Toole, Laurence J. og Kenneth J. Meier (2011). *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5. udgave, 4. print. New York: Free press.
- Rådet for Teknologi og Innovation (2008a). *Strategi for styrket innovation i den offentlige sektor*. København: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.
- Rådet for Teknologi og Innovation (2008b). *Øget videnspredning og innovation i den offentlige sektor: på vej mod en strategi*. København: Forsknings- og Innovationsstyrelsen.
- Scott, W. Richard og Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. International udgave. Harlow: Pearson/Prentice Hall.
- Thompson, Victor A. (1965). Bureaucracy and Innovation. *Administrative Science Quarterly* 10 (1): 1-20.
- Torfig, Jacob (2011). Teorier om offentlig administration og styring: fra stillestående bureaukrati til samarbejdsdrevet innovation, pp. 117-136 i Eva Sørensen og Jacob Torfig (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Walker, Richard M. (2008). An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 591-615.
- Walton, Eric J. (2005). The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber's Model of Bureaucratic Control. *Organization Studies* 26 (4): 569-600.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Zaltman, Gerald, Robert Duncan og Jonny Holbek (1973). *Innovations and Organizations*. New York: Wiley.
- Zornoza, César Camisón, Montserrat Boronat Navarro og Mercedes Segarra Cipres (2007). A Meta-analysis of Organizational Innovation, pp. 61-75 i John Saeed (red.), *In Contemporary Corporate Strategy – Global Perspectives*. New York: Routledge.

Morten Balle Hansen

Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor

Artiklen undersøger tre problemstillinger: 1) Hvor udbredt er forskellige former for transnational organisatorisk innovation i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? 3) Er forskelle i deres udbredelse relateret til forskelle mellem den statslige og kommunale del af den offentlige sektor? Ved transnational organisatorisk innovation forstås nyere organisationsformer, som kan genfindes i ganske mange landes offentlige sektor. Analysens fokus er dels på forskelle og ligheder mellem forskellige former for organisatorisk innovation, dels på forskelle og ligheder mellem statslige og kommunale organisationer. 11 former for organisatorisk innovation, hvoraf mange ofte forbindes med New Public Management (NPM), er inkluderet i de empiriske analyser: privatisering/udlicitering, bestiller-udfører-model, kontraktstyring, mål- og rammestyring, benchmarking, balanced scorecard, pay-for-performance, lean og værdibaseret ledelse. Artiklens empiriske grundlag er surveys gennemført i kommunerne i efteråret 2008 og i staten i foråret 2009. Analysen viser en klar tendens til større udbredelse i kommunerne end i staten for de fleste af de inkluderede innovationer. Forskellige fortolkninger af den større udbredelse i kommuner end i stat drøftes.

Denne artikel handler om en gruppe af organisatoriske innovationer i den offentlige sektor, som siden starten af 1990'erne ofte har fået betegnelsen New Public Management (herefter NPM) (Hood, 1991). De innovationer, som er genstand for analysen er udvalgt, fordi de er kendetegnet ved at være transnationale standarder (Røvik, 2007). Det vil sige, at de genfindes med lidt forskellig lokal kolorit i mange forskellige landes offentlige sektorer – særligt i de mere velhavende OECD-lande. Der er tale om koncepter for organisering af den offentlige sektor, som rejser mellem lande. Nogle af dem er med i forskellige globale konsulentfirmaers værktøjskasse. Nogle af dem anbefales af OECD eller andre internationale organisationer. Nogle af dem sættes på dagsordenen af nationale regeringer, som noget der anbefales eller kræves. Fælles for dem er, at de handler om organisering – det vil sige om nye måder at organisere og tilrettelægge arbejdet på. I den forstand handler de alle om ledelse og styring. For alle de udvalgte innovationer gælder i øvrigt, at de er valgt, fordi de både

har haft en vis gennemslagskraft i dansk forvaltningspraksis og har genereret en vis interesse i den internationale akademiske litteratur.

Det er således ikke innovationer, som i første omgang er udviklet i den danske offentlige sektor, der er i fokus i denne artikel, selvom de ofte (forhåbentlig) er blevet oversat og tilpasset (eller genopfundet (Rogers, 2003)) til den specifikke kontekst, som de anvendes i. Der er tale om transnationale ideer for organisering, som har fået en vis status i den internationale og til en vis grad den globale ledelsesdiskurs. Det betyder også, at ideerne i global og national forstand ikke er helt nye. At ideerne ikke er helt nye betyder ikke, at der ikke er tale om innovation. Som det fremgår af introduktionskapitlet i nærværende temanummer, definerer vi, i lighed med broderparten af innovationsforskningen, offentlig sektor-innovation som en proces, hvor producenter af offentlige ydelser indoptager og anvender ideer, objekter og praktikker, der er nye for organisationen. Det er således ibrugtagningen af noget nyt i forhold til en given kontekst, der definerer en innovation.

Artiklen undersøger tre problemstillinger i relation til disse transnationale organisatoriske innovationer: 1) Hvor udbredt er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? Er det eksempelvis muligt at identificere bestemte sammenhængende pakker af organisatorisk innovation? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og den kommunale del af den offentlige sektor?

Disse spørgsmål undersøges, dels ved at analysere den styringslogik (eller interventionsteori (Hansen og Vedung, 2010)), der ligger til grund for de enkelte innovationer i teoriafsnittet, dels ved at analysere spørgeskemabesvarelser fra kommunale og statslige topchefer.

I det følgende indledes med en præsentation af den teoretiske forståelsesramme, som artiklen skriver sig ind i, og af en analyse af de organisatoriske innovationer, som indgår i analysen. Derefter præsenteres datagrundlaget og de anvendte metoder. Herefter præsenteres resultaterne af undersøgelsen efterfulgt af en diskussion og konklusion.

Transnationale organisatoriske innovationer

World models have long been in operation as shapers of states and societies, but they have become especially important in the postwar era as the cultural and organizational development of world society has intensified ... (Meyer et al., 1997).

The rise of "new public management" (hereafter NPM) over the past 15 years is one of the most striking international trends in public administration (Hood, 1991).

Som det fremgik ovenfor, er denne artikels genstandsfelt organisatoriske innovationer, der har karakter af at være transnationale standarder – det vil sige standarder for organisering, der kan genfindes i mange lande og i forskellige organisatoriske felter (DiMaggio og Powell, 1991; Røvik, 2007).

På et generelt plan tager analyserne udgangspunkt i et makrofænomenologisk institutionelt diffusionsperspektiv. Med makrofænomenologisk menes, at fortolkningsrammer udvikles over tid i transnationale globale processer, der sætter sig mere eller mindre igennem i lokale praksisformer (Meyer et al., 1997) gennem diffusions- og oversættelsesprocesser (Czarniawska og Sevón, 1996; March, 1981; Rogers, 2003; Røvik, 2007). Disse lokale praksisformer og dertil knyttede betydninger udvikles i organisatoriske felter (DiMaggio og Powell, 1983). Antagelsen i denne artikel er, at den kommunale og statslige del af den danske offentlige sektor kan betragtes som to forskellige organisatoriske felter med ganske forskellige kendetegn. Det kommer til udtryk i forskellig praksis for interaktion og i stort set adskilte karrieresystemer (Hansen et al., 2013). Mens kommunerne har en rimelig homogen opgaveportefølje i landets 98 kommuner, er de statslige organisationer kendetegnet ved stor heterogenitet i såvel opgaver som de metoder, der anvendes til at løse dem.

Ud fra antagelsen om to adskilte organisatoriske felter er forventningen, at transnationale organisatoriske innovationer har ganske forskellig udbredelse i stat og kommuner.

I den internationale forvaltningslitteratur er transnationale organisatoriske innovationer siden starten af 1990'erne i reglen blevet betegnet "New Public Management" (NPM) eller i USA "Reinventing Government" (Hansen, 2011; Hood, 1991; Osborne og Gaebler, 1992). De forbindes ofte med den neoliberale bølge af markeds- og management-reformer i den offentlige sektor, som blev sat på dagsordenen i 1980'erne i kølvandet på 1970'ernes økonomiske kriser.

Denne artikel har ikke til formål at behandle den litteratur i dybden, men enkelte kommentarer knyttet til denne artikels analyser er relevante. For det første dækker betegnelsen NPM over så forskellige typer organisatorisk innovation, at der er tale om andet og mere end en neoliberal markedsstrømning, og hvor forskellene mellem innovationerne er mindst lige så interessante som lighederne (Rhodes, 1999). For det andet giver det efter min opfattelse, på trods af, at NPM er blevet en semantisk magnet (Vedung, 1997) med heterogent indhold, stadig mening at bruge en fælles betegnelse om den reformbølge,

som blev sat på dagsordenen i 1980'erne, og som stadig præger forvaltningsdiskursen. Selvom forskellene mellem innovationerne er væsentlige og interessante, bærer de nemlig også nogle fællestræk. De er for det første transnationale og for det andet præget af en rationaliseringsdiskurs, hvor nøgleordet er effektivitet, mens de kun perifert forholder sig til problemstillinger knyttet til politisk uenighed. De er udviklet som mere eller mindre sammenhængende bud på den generelle problemstilling, der opstod i kølvandet på udviklingen af de store serviceproducerende velfærdsstater i årtierne efter anden verdenskrig, og som blev sat akut på dagsordenen af 1970'ernes oliekriser: Hvordan fremmes en mere rationel og effektiv produktion af velfærdsstatslige serviceydelser? Svarene er ganske forskellige men forenes alligevel af en påstand om, at organisering, styring og ledelse er vigtig. I hvor høj grad svarene lægger vægt på konkurrence og markedsførelse som løsningsmodeller, varierer derimod ganske meget.

I det følgende analyseres hver enkelt af de 11 innovationer kortfattet med udgangspunkt i en sondring mellem to dimensioner (Hansen, 2011). For det første om den organisatoriske innovation skriver sig ind i et markedsparadigme eller et ledelsesparadigme (Hood, 1991), og for det andet om innovationen er velkendt og klart beskrevet i den danske offentlige kontekst (se tabel 1) (Hansen, 2011). Denne sidste sondring antages at være relateret til alder i den forstand, at kendetegn, fordele og ulemper ved ældre veletablerede modeller antages at være bedre forstået af offentlige ledere end nyere innovationer. Inddelingen skal forstås som omtrentlig og er vanskelig at fastslå præcist for hver enkelt af de 11 innovationer.

Markedsparadigme innovationer

1. *Privatisering- og udlicitering* blev, med inspiration i den neoliberale bølge i Thatchers Storbritannien og Reagans USA, introduceret i den danske offentlige kontekst i første halvdel af 1980'erne som en generel løsningsmodel. Den havde tidligere været anvendt indenfor mere afgrænsede offentlige serviceområder særligt på teknik- og miljøområdet. Den er speciel på listen, fordi den fra starten var kontroversiel, og af mange på såvel den politiske højre- som venstrefløj blev teoretiseret som et angreb på den universelle velfærdsstat (Kristensen, 1984). Den er i dag langt mindre kontroversiel og politiseret end tidligere, men kan dog stadig mobilisere traditionelle konflikter fra den klassiske højre-venstreskala i dansk politik. Den er i den danske kontekst primært knyttet til ideer om at bryde offentlige monopoler og introducere konkurrencemekanismer i offentlig servicelevering med henblik på at fremme effektivitet. Den har i 2000'erne fået stor hierarkisk støtte fra regeringen med målsætninger om at øge andelen af private leverandører af serviceydelser.

Tabel 1: En typologi for transnationale organisatoriske innovationer relateret til New Public Management (NPM)

	Markedsparadigme	Ledelsesparadigme
Relativt gammel og veletableret i kontekst: institutionaliseret mening og praksis. Introduceret i 1980'erne	• Privatisering og udlicitering • Frit valg for brugerne	• Mål- og rammestyring • Benchmarking
Relativt ny og mindre etableret i kontekst: uklar mening og praksis. Introduceret i 1990'erne eller senere	• Bestiller-udfører-model • Kontraktstyring	• Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.) • Kvalitetsstyringssystemer (fx TQM) • Balanced scorecard • Lean ledelsessystemer • Pay-for-performance-systemer

2. *Frit valg for brugerne* blev i forskellige varianter introduceret i den danske offentlige kontekst i anden halvdel af 1980'erne – blandt andet på de videregående uddannelser (Finansministeriet, 1992; Westphalen og Jensen, 2003). Er senere blevet formelt etableret som grundreglen på de fleste offentlige serviceområder. Grundideen er, at det frie valg skaber en konkurrencesituation, som tilskynder offentlige såvel som private leverandører til hele tiden at forbedre kvaliteten af sine ydelser. Det er en innovation, som i udpræget grad har fået formel hierarkisk støtte i form af lovgivning og normativ opbakning.

3. *Bestiller-udfører-modeller* blev introduceret i den danske offentlige kontekst i første halvdel af 1990'erne og har i 2000'erne på blandt andet ældreområdet i kommunerne fået hierarkisk opbakning gennem lovgivning. Det er knyttet til et markedsparadigme som den organisatoriske forudsætning for det og udgør som sådan en kerneide i markedsdelen i NPM-bevægelsen (Harrison, 1991; Lewis et al., 1996). Grundideen er, at den offentlige sektors organisationer skal opdeles i henholdsvis bestillerenheder (også kaldet myndighedsorganisation) og en udførerorganisation (også kaldet leverandør). Relationen mellem de to organisationer formaliseres i skriftlige kontrakter, og innovationen er således i teorien klart relateret til kontraktstyring. Denne opdeling muliggør i princippet, at offentlige leverandørorganisationer konkurrerer med, eller erstattes af private leverandørorganisationer. Denne organisationsform er således

den organisatoriske forudsætning for privatisering af levering af serviceydelser, hvor opgavevaretagelsen stadig bestilles og kontrolleres af den offentlige sektor.

4. *Kontraktstyring* blev introduceret i den danske offentlige kontekst i starten af 1990'erne og findes i flere versioner, som alle kan betegnes som en formaliseret videreudvikling af 1980'ernes mål- og rammestyringskoncept (se nedenfor). Det er den "hårde" version af kontraktstyring, der er direkte knyttet til markedsparadigmet, mens mere "bløde" versioner kan opfattes som en variant af det mål- og rammestyringskoncept, som er kommet til at præge den offentlige sektor siden 1980'erne (Greve, 2000, 2005, 2008; Ejersbo og Greve, 2010). I den "hårde" version af kontraktstyring indføres bindende kontrakter mellem den offentlige sektors bestiller/myndighedsorganisationer og private eller offentlige udfører/leverandørorganisationer. Når kontrakten er formuleret for en periode, er det myndighedsorganisationens opgave at kontrollere, at kontrakten overholdes, men gør den det, kan den ikke blande sig i leverandørorganisationens arbejde indenfor kontraktperioden – der indføres med andre ord et armslængde princip, hvor hierarkiet er sat delvist ud af kraft i kontraktperioden. Modellen forudsætter, at det er muligt at specificere klare forventninger i kontrakten, og har krævet en del tilvænning i den offentlige sektor. I den "bløde" version har kontrakten mere karakter af et kommunikationsredskab, hvor gensidige forventninger specificeres skriftligt i årlige kontrakter, der har karakter af interne styringsredskaber med varierende grad af offentlighed.

Ledelsesparadigme innovationer:

5. *Mål- og rammestyring* blev introduceret samtidig med privatisering og udlisning i første halvdel af 1980'erne. Mens privatisering fik vanskeligt ved at slå an og først for alvor er kommet på banen i 2000'erne, passede mål- og rammestyring fint ind i det hjemmelshierarki, der generelt kendetegner offentlig forvaltning. Grundideen er, at demokratisk valgte politikere og administrativ topledelse formulerer nogle overordnede mål, gerne med konkrete målbare indikatorer, samt nogle budgetmæssige rammer for arbejdet på et givet område (Dalsgaard, 2000; Madsen, 1993). Men inden for disse mål og rammer delegeres kompetence og ansvar til den lokale leder, som har høj grad af frihed til at finde ud af, hvordan man når målene. Slogans som "lad lederne lede" og *steering not rowing* prægede og præger stadig den offentlige sektors styringsforståelse. Inden for de mål og rammer som politikere og forvaltning sætter, skal de offentlige institutioner begynde at agere som en slags selvstændige virksomheder, hvilket i den internationale forvaltningslitteratur har fået betegnelsen *agencification* (Pollitt et al., 2004).

6. *Benchmarking* er i den internationale litteratur defineret lidt forskelligt, men går grundlæggende ud på at sammenligne sine egne resultater med andre ud fra nogle standarder (benchmarks) – eksempelvis hvad der anses som ”bedste praksis” indenfor et område (Triantafillou, 2007). Målet er så at forbedre sin egen praksis ved at sammenligne sig med de bedste på området og lære af dem. I den danske offentlige kontekst kendes det eksempelvis fra PISA-undersøgelser på folkeskoleområdet, der kom i 1990’erne, men allerede i 1980’erne muliggjorde det standardiserede kommunale konteringssystem udvikling af kommunale nøgletal for udgifter på forskellige områder. Siden 1980’erne er der udviklet stadig flere kommunale nøgletal, der muliggør sammenligning på stadig flere dimensioner.

7. *Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.)*: Værdibaseret ledelse er nok det mest flertydige af de inkluderede ledelseskoncepter, men det er også det eneste, som for alvor kan siges at repræsentere en ”blød” ledelsesorientering med fokus på forståelsesrammer og værdier. Internationalt blev arbejdet med organisationskultur og værdier for alvor sat på dagsordenen i 1980’erne (Hofstede, 1980; Peters og Waterman, 1982; Schein, 1986). Grundideen er, at medarbejdernes værdier, normer og grundlæggende antagelser er afgørende for organisationens succes og kan påvirkes (om end vanskeligt) gennem en bevidst ledelsesindsats. Det er uklart, hvornår dette fokus på kultur og værdier for alvor slog igennem i dansk offentlig ledelse, men allerede i 1980’erne blev det så småt sat på dagsordenen, og i 1990’erne blev det uomgængeligt en del af offentlige lederes værktøjskasse (Beyer, 2006; Dahler-Larsen, 1993; Gundelach og Sandager, 1994; Jensen, 1998; Pruzan, 1994). Det er en tilgang til ledelse, som ikke er spredt gennem hierarkisk opbakning gennem lovgivning og anbefalinger, men snarere ved at offentlige ledere har opfanget budskabet og taget det til sig som en del af ledelsesværktøjskassen.

8. *Kvalitetsstyringssystemer (fx TQM)*. Kvalitetsstyringssystemer er, i lighed med lean (se nedenfor), et ledelseskoncept eller en familie af ledelseskoncepter, der er inspireret af japanske erfaringer og fik global udbredelse i 1990’erne i forlængelse af japanernes konkurrencemæssige succes i 1980’erne (Hackman og Wageman, 1995; Mueller og Carter, 2005; White og Wolf, 1995). Det er en organisatorisk innovation, der bygger på en holistisk tilgang til organisationen. Alt i organisationen skal målrettes mod at fremme kvalitet, og de forskellige udgaver af systemerne stiller i princippet store krav til såvel ledelse som medarbejdere, leverandører og kunder om at engagere sig i processen, ligesom omfattende kvalitetsmålingssystemer opbygges. I den private sektor er ISO9000-systemer blevet ganske udbredte, mens den offentlige sektors stigende brug af evaluering og akkreditering kan ses som en pendant hertil.

9. *Balanced scorecard (BSC)* blev i starten af 1990'erne (Kaplan og Norton, 1992) formuleret som et alternativ til 1980'ernes kortsigtede bundlinjefokusering i amerikanske virksomheder, der havde skabt store problemer med underinvestering i produktionsapparat og anden form for mere langsigtet virksomhedsstrategi. Tankegangen er senere videreudviklet fra et komplekst målesystem til nogle ideer om, hvordan virksomheder kan arbejde strategisk med ledelsesinformationssystemer (Kaplan og Norton, 1996). I Danmark har KL udarbejdet et forslag til en oversættelse af grundideerne til en dansk offentlig kontekst (KL, 1999), og flere kommuner og andre offentlige organisationer har arbejdet med ideerne (Hansen, 2010). Grundideen er, at flere målsætninger må afbalanceres for at sikre en virksomheds overlevelse på kort og langt sigt – bundlinjeorientering er ikke nok og kan være ødelæggende. I den oprindelige formulering blev fire spørgsmål fremhævet: Hvordan ser aktionærer og finansmarkeder på os? (finansiering) Hvordan opfatter kunderne os? (kunder) Hvad skal vi blive særligt gode til? (interne processer) Kan vi fortsætte med at forbedre os og skabe værdi? (innovation og læring). På alle fire områder udarbejdes mål og indikatorer for, hvor godt det går, hvilket i mange tilfælde skaber temmelig komplekse målesystemer. Heller ikke her er der tale om en organisatorisk innovation, der er blevet spredt gennem lovgivning eller andre tvangsmæssige hierarkiske processer.

10. *Lean ledelsessystemer* er i lighed med TQM inspireret af japanske erfaringer fra Toyota og er på baggrund heraf formuleret som et generelt ledelseskoncept af amerikanske "management guruer" (Womack og Jones, 1994, 1996, 2003). I Danmark er det først kommet frem i 2000'erne, hvor blandt andet et forskningsprojekt på CBS har bidraget til populariseringen af det (Melander, 2009). Lean handler i sin kerne om at undgå spild gennem en klargørelse af, hvad der skaber værdi i de organisatoriske processer. Der er tale om en holistisk tilgang, hvor medarbejdernes viden og engagement søges mobiliseret til at forbedre de organisatoriske processer.

11. *Pay-for-performance-systemer* er relateret til ideer om, at en ekstra indsats skal belønnes helt konkret med højere løn for netop den indsats og bygger dermed på en relativt simpel model for, hvad der motiverer medarbejdere, der er kritiseret en del i nyere motivationsteori (Andersen, 2009; Christensen, 2007; Perry og Hondeghem, 2008; Perry et al., 2006). Ny løn-systemet fra 1990'erne (Pedersen og Rennison, 2002) kan ses som værende inspireret af sådanne tankegange, ligesom performance-kontrakter, der giver ledere lønmæssig belønning for konkrete resultater, er eksempler herpå. Det er således en tankegang, der har fået en del hierarkisk opbakning i de aftalesystemer, der er opbygget omkring den danske offentlige sektors løndannelse. Det er dog særligt i den

private sektor, at sådanne systemer er velkendte i form af individuelle og kollektive akkordsystemer, hvor en stor eller lille del af lønnen gøres afhængig af konkrete præstationer.

Afslutningsvis skal teoriafsnittets implikationer for forventninger til den empiriske analyse præciseres.

Introduktionen af begrebet organisatorisk felt implicerer en forventning om systematiske forskelle i udbredelsen af organisatoriske innovationer mellem den statslige og den kommunale sektor.

Teoretiseringen af NPM som et transnationalt metafænomen med fokus på effektiv serviceproduktion implicerer en forventning, om at de 11 innovationer er signifikant positivt relateret til hinanden. Sondringen mellem et markeds- og et ledelsesparadigme implicerer en forventning om at finde nogle underdimensioner i den empiriske analyse relateret til denne sondring.

Data og metode

De empiriske analyser bygger på surveys sendt til kommunale topledere i efteråret 2008 (Hansen, 2009; Hansen et al., 2009) og til topledere i statslige organisationer i foråret 2009 (Hansen et al., 2010).

I begge undersøgelser blev respondenterne bedt om at vurdere betydningen af 11 af de ledelseskoncepter og værktøjer, der har været fremme. Nogle af disse koncepter havde været testet i tidligere undersøgelser, og på baggrund af disse resultater og drøftelser i fokusgruppeinterviews blev de 11 innovationer udvalgt.

Det er dette batteri af forskellige typer organisatoriske innovationer, som udgør analysernes afhængige variable. En frekvensanalyse af besvarelsene fra såvel den kommunale som den statslige undersøgelse fremgår af tabel 2 (se resultatafsnit), der også viser frekvenser for undersøgelsens to øvrige variable – kommunal organisation og antal medarbejdere.

Hvad angår den kommunale undersøgelse, er det svar fra kommunernes kommunaldirektører (KD), socialdirektører (SD), tekniske direktører (TD) og børne- og kulturdirektører (BKD), der er medtaget i analysen. Kommunaldirektøren er den øverste ikke valgte embedsmand i det kommunale hierarki og har som sådan, sammen med borgmesteren, et generelt overordnet ansvar for kommunens aktiviteter. Socialdirektøren er defineret som den øverste administrative chef, der har ældreområdet som en del af sin ansvarsportefølje. Den tekniske direktør er det samme for det tekniske område, mens børne- og kulturdirektøren har folkeskolen som en del af sit ansvarsområde. For alle fire direktørgrupper var svarprocenten over eller tæt på 70 (se i øvrigt dokumentationsrapporten fra undersøgelsen Hansen et al., 2009).

Undersøgelsen blandt de statslige organisationer blev gennemført i foråret 2009 – ca. ½ år efter undersøgelsen i kommunerne. De statslige organisationer i undersøgelsen omfatter organisatoriske enheder uden for ministerierne, der har en hierarkisk relation til et ministerielt departement. Svarprocenten for den statslige undersøgelse varierer fra spørgsmål til spørgsmål, men er generelt over 60. I forhold til kommunerne er der tale om en mere heterogen gruppe af organisationer – med hensyn til både størrelse og opgaveområde. De statslige styrelser indgår i undersøgelsen, men også her er der tale om en ganske heterogen opgaveportefølje. Mange statslige kultur- og uddannelsesinstitutioner indgår i undersøgelsen (se i øvrigt Hansen et al. (2010)).

Tabel 2 præsenterer frekvenser for hvert af de 11 ledelseskoncepter (se resultatafsnittet) samt for variablene kommunal organisation og antal medarbejdere, med hensyn til gennemsnit, medianværdi, standardafvigelse og minimum- og maksimumværdier.

Empirisk analyse

Frekvensanalyserne i sig selv fremviser nogle interessante resultater i relation til undersøgelsens første beskrivende spørgsmål: Hvor udbredte er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor?

Ser vi på gennemsnitskolonnerne (kolonne 2-4), fremgår det for det første, at værdibaseret ledelse og mål- og rammestyring vurderes som mest udbredte i såvel stat som kommuner, mens pay-for-performance-systemer og balanced scorecard vurderes som gennemsnitligt mindst udbredte i begge systemer. Som det fremgår af tabel 2, er udbredt operationaliseret på en skala fra (1) ikke indført til (7) meget stor betydning for ledelse og arbejdsprocesser. En høj grad af udbredelse indebærer således både, at det er taget i brug og vurderes at have stor betydning. Dette fortolkes som, at det er ”rullet ud” i hele organisationen, hvilket er begrundelsen for at tale om udbredelse snarere end betydning.

Men herudover er der for det andet nogle væsentlige forskelle i den udbredelse, forskellige innovationer tillægges. Otte af de 11 innovationer vurderes at være signifikant mere udbredte af lederne i den kommunale kontekst end af lederne i den statslige kontekst (sammenligning af kolonne 3 og 4). Kun kontraktstyring, pay-for-performance og balanced scorecard vurderes nogenlunde lige udbredt i stat og kommuner.

For det tredje er standardafvigelserne generelt højere for de statslige organisationer (ikke vist i tabel), hvilket kan skyldes den større heterogenitet i de statslige organisationers størrelse og opgaveportefølje.

Tabel 2: Frekvensanalyse af undersøgelsens variable: survey efterår 2008 til fire grupper kommunale topledere (kommunaldirektører og forvaltningsdirektører) og forår 2009 til statslige ledere udenfor departementerne (styrelser mv.)

	1	2	3	4	5	6	7	8
	N	Gsnit	Gsnit kom.	Gsnit stat	Med.	St.afv.	Min	Max
11. Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.)	403	5,65	6,2*	4,8	6	1,6	1	7
5. Mål- og rammestyring	403	5,38	5,7*	4,9	6	1,6	1	7
2. Bestiller-udfører-model	403	3,81	4,6*	2,5	5	2,0	1	7
6. Benchmarking	401	4,21	4,6*	3,6	5	1,7	1	7
3. Kontraktsstyring	403	4,49	4,5*	4,5	4	2,0	1	7
4. Frit valg for brugerne	396	3,57	4,3*	2,3	4	1,9	1	7
10. Lean ledelsessystemer	395	3,41	3,8*	2,7	4	1,9	1	7
1. Privatisering/udlicitering	404	3,30	3,7*	2,7	3	1,6	1	7
7. Kvalitetsstyringssystemer (TQM eller lignende)	400	3,03	3,2*	2,7	3	1,9	1	7
8. Balanced scorecard (BSC)	399	2,27	2,3	2,2	1	1,7	1	7
9. Pay-for-performance-systemer	396	1,92	2,0	1,9	1	1,5	1	7
12. Kommunal organisation	447	0,61	-	-	1	0,5	0	1
13. Antal medarbejdere	425	1165	1714	307	350	1775	0	13000

Spørgsmål 1-11: Nedenfor angives nogle af de ledelseskoncepter og værktøjer, der har været fremme. På en skala fra 1-7 beder vi dig vurdere, hvor vigtigt hvert af disse koncepter er for arbejdet i din organisation (hermed menes dine ledelsesmæssige ansvarsområder) med hensyn til ledelse og arbejdsprocesser: 1. Ikke indført; ...; 7. Meget stor betydning.

Spørgsmål 12-13: En dummyvariabel for kommunal organisation hvor ikke kommunale er statslige organisationer, samt en variabel der angiver antal medarbejdere i organisation.

* Mindst 0,05 pct. signifikansniveau forskel mellem kommune- og statsgennemsnit (Gsnit).

Spørgsmålet om forskellige sammenhængende ”pakker” af organisatoriske innovationer er analyseret med korrelationsanalyse, eksplorativ faktoranalyse og skala reliabilitetstest (se tabel 3 for de to sidste).

Tabel 3: Faktoranalyse og reliabilitetstest af 11 transnationale organisatoriske innovationers betydning i kommunale og statslige organisationer

	1 NPM indeks	2 PRIV indeks	3 BSC indeks	4 MBO indeks
2 Bestiller-udfører-model		0,83	-0,07	-0,10
1 Privatisering/udlicitering		0,82	0,10	0,14
4 Frit valg for brugerne		0,66	-0,13	-0,25
3 Kontraktstyring		0,40	0,17	-0,10
8 Balanced scorecard		-0,01	0,82	-0,01
9 Pay-for-performance		0,23	0,80	0,17
7 Kvalitetsstyring		-0,13	0,72	-0,28
11 Værdibaseret ledelse		0,04	-0,10	-0,28
5 Mål- og rammestyring		0,09	-0,04	-0,74
6 Benchmarking		0,18	0,22	-0,60
10 Lean ledelsessystemer		-0,02	0,31	-0,54
Cronbachs alpha	0,83	0,70/0,73	0,74	0,73

Note: Principal component-analyse. Rotationsmetode: oblimin med Kaiser normalisering. Eigenværdi = 1.

Faktoranalysen reliabilitetstesten ved hjælp af Cronbachs alpha for såvel kommunale som statslige organisationer indikerer, at de 11 innovationer kan inddeles i tre grupper samt et samlet NPM-indeks.

For det første viste en Pearson korrelationsanalyse, at samtlige 11 innovationer samvarierer signifikant positivt med værdier varierende fra 0,54 som den højeste til 0,13 som den laveste (tabel ikke vist). Et sådant samlet NPM indeks har en Cronbachs alpha værdi på 0,83 (se tabel 3).

For det andet inkluderer den første undergruppe af innovationer *privatisering og udlicitering, bestiller-udfører-modeller (BUM), frit valg for brugerne og kontraktstyring*. I styringslogisk forstand er der her tale om en klar pakke, idet de fire innovationer har en klar forankring i et globalt markedsparadigme fra NPM-bevægelsen. De har endvidere alle nydt en vis hierarkisk støtte gennem lovgivning. Kontraktstyring volder dog visse problemer. Den har den la-

veste værdi af samtlige faktorværdier. Hvis man fastsatte eigen værdien til 0,8, ville man faktisk fremtvinge en fjerde faktor, hvor kontraktstyring stod alene. Det hænger sandsynligvis sammen med, at den "bløde" type kontraktstyring ikke nødvendigvis har så meget med markedsparadigmet at gøre. Faktisk ville Cronbachs alpha og dermed skalareliabiliteten blive øget til 0,73, hvis man udskilte kontraktstyring fra markedsgørelsesdimensionen.

Den anden undergruppe af innovationer inkluderer *balanced scorecard*, *pay-for-performance* og *kvalitetsstyringssystemer*. Her er der tale om relativt nye innovationer, der først er introduceret i den offentlige sektor fra slutningen af 1990'erne. Der er endvidere klart tale om innovationer udviklet i den private sektor og herefter tilpasset til den offentlige kontekst. Endvidere er denne gruppe kendetegnet ved at inkludere de tre mindst udbredte organisatoriske innovationer i analysen (se tabel 2).

Den tredje undergruppe af innovationer inkluderer *værdibaseret ledelse*, *mål- og rammestyring*, *benchmarking* og *lean ledelsessystemer*. Det må siges at være en overraskelse, eftersom det er ganske forskellige styringslogikker, der ligger bag de fire innovationer, og fordi de er introduceret på forskellige tidspunkter i den danske offentlige sektor. Mens de tre førstnævnte blev introduceret i 1980'erne, blev lean-modeller først kendt i 2000'erne.

Med udgangspunkt i faktoranalysen og reliabilitetstesten er der konstrueret summative indeks for dels samtlige organisatoriske innovationer, dels de tre underindeks (se tabel 3). Ved konstruktionen af markedsgørelsesindekset blev kontraktstyring fjernet som følge af resultaterne fra faktoranalysen.

Eftersom de kommunale organisationer i gennemsnit er større end de statslige, er der grund til at kontrollere, om forskellen mellem stat og kommuner primært skyldes dette forhold. Dette undersøges i tabel 4, der præsenterer en regressionsanalyse af, hvorledes sektor og organisationens størrelse er relateret til hver af de fem indikatorer for organisatorisk innovation.

Resultaterne af regressionsanalyserne indikerer, at kommunerne har højere grad af organisatorisk innovation, for hvad angår MBO-indekset (*værdibaseret ledelse*, *mål- og rammestyring*, *benchmarking* og *lean ledelsessystemer*) og privatiseringsindekset (*privatisering* og *udlicitering*, *bestiller-udfører-modeller* og *frit valg for brugerne*), mens der ingen signifikant forskel er mellem de to sektorer med hensyn til udbredelsen af kontraktstyring og BSC-indekset (*balanced scorecard*, *pay-for-performance* og *kvalitetsstyringssystemer*). Endvidere indikerer resultaterne, at organisationens størrelse kun har signifikant betydning for brugen af kontraktstyring. Ser man på R², er det først og fremmest udbredelsen af privatiseringsindekset, med en forklaringsgrad på 30 pct., og MBO indekset,

med en forklaringsgrad på 18 pct., hvor betydningen af statslig og kommunal sektor slår igennem.

Tabel 4: OLS regressionsanalyse af udbredelsen af transnational organisatorisk innovation i statslige og kommunale organisationer – betydning af sektor og størrelse af organisation

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
	Total indeks	PRIV indeks	BSC indeks	MBO indeks	Kontrakt
Kommunal organisation	0,387***	0,519***	0,053	0,389***	-0,040
Statslig organisation	reference	reference	reference	reference	reference
Antal medarbejdere	0,121	0,084	0,107	0,077	0,123*
Adj R ²	0,195	0,305	0,013	0,176	0,008
R ²	0,20	0,309	0,019	0,180	0,013
N	365	386	383	379	394

Note: Standardiserede regressionskoefficienter. Signifikansniveau: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Diskussion og konklusion

Denne artikel satte sig for at belyse tre problemstillinger i relation til udbredelsen og betydningen af transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor: 1) Hvor udbredt er udvalgte transnationale organisatoriske innovationer i den danske offentlige sektor? 2) Hvordan er disse organisatoriske innovationer relateret til hinanden? 3) Er forskelle i deres udbredelse signifikant relateret til forskelle mellem den statslige og den kommunale del af den offentlige sektor?

I de offentlige ledes optik kan det første spørgsmål siges at være besvaret med frekvensanalysen i tabel 2. Værdibaseret ledelse og mål- og ramkestyring vurderes i såvel den kommunale som den statslige sektor at være de mest udbredte organisatoriske innovationer af de offentlige topledere. For begge innovationer gælder det endvidere, at de vurderes mere udbredte i kommuner end i stat. På tredjepladsen kommer samlet set kontraktstyring, der dog i kommunerne overhales i udbredelse af bestiller-udfører-model og benchmarking. Der er ikke signifikant forskel på ledernes vurdering af kontraktstyringens udbredelse i de to sektorer. På fjerdepladsen kommer samlet set benchmarking, som dog er langt mere udbredt i kommunerne end i staten. Endelig kommer bestiller-udfører-modellen på femtepladsen samlet set, men den er langt mere

betydningsfuld i kommuner end i stat. De to mindst udbredte innovationer er ifølge lederne *balanced scorecard* og *pay-for-performance*-systemer.

Det andet spørgsmål drejede sig om, hvordan de 11 innovationer er relateret til hinanden; om det er muligt at identificere nogle pakker af innovationer. I det teoretiske afsnit blev en sondring mellem markedsparadigme- og ledelsesparadigme-innovationer understreget og bekræftet i den empiriske analyse. Der blev også argumenteret for, at de meningsfuldt kan opfattes som et samlet NPM fænomen, hvilket den positive korrelation mellem de 11 innovationer i den empiriske analyse indikerer støtte til.

Den mest "rene" gruppe i styringslogisk forstand er gruppen med *privatisering, frit valg for brugerne og bestiller-udfører-model* – PRIV-indekset. Der er tale om en klar markedsparadigme-gruppe, der hænger styrelsesmæssigt logisk sammen. Det kan undre, at kontraktstyring ikke i den empiriske analyse blev placeret sammen med disse tre innovationer, men den mest plausible fortolkning er, at kontraktstyring i staten og i dens "bløde" udgave i kommunerne ikke har så meget med markedsparadigmet at gøre (Ejersbo og Greve, 2010). Der er snarere tale om en variant af mål- og rammestyring, som er givet en kontraktform.

MBO-indekset derimod består af organisatoriske innovationer med ganske forskellige styringslogikker (værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring, benchmarking og lean management). Det, der forener dem, er det fokus på rationalisering, der generelt kendetegner NPM-innovationer, samt at de ikke kan henføres til en markedslogik, men derimod handler om ledelse.

Dette kendetegn er også fælles for den tredje gruppe – BSC-indekset – der består af knap så udbredte nyere ledelsesinnovationer med udpræget rod i den private sektor (*balanced scorecard, pay-for-performance og kvalitetsstyringssystemer*). Man kan vel sige, at de herudover er kendetegnet ved ikke rigtigt at have fået bred gennemslagskraft i den offentlige sektor. For *pay-for-performance* er det på trods af en del hierarkisk opbakning til ideen i form af forestillingerne i ny løn.

For det tredje rejste undersøgelsen spørgsmålet, om den statslige og kommunale sektor er signifikant forskellige med hensyn til udbredelsen af transnational organisatorisk innovation. Det er især her, at den empiriske undersøgelse bidrager med noget nyt, idet denne sammenligning ikke har været lavet før i empiriske undersøgelser.

Her er den langt større gennemslagskraft for de NPM-inspirerede organisatoriske innovationer i kommunerne slående. Undersøgelsen indikerer, at kommunerne arbejder mere med denne type innovationer end staten. Undersøgelsen indikerer også, at forskellen mellem de to sektorer ikke skyldes for-

skelle i organisationernes størrelse. Organisationens størrelse er kun signifikant relateret til kontraktstyring, og det er en af få innovationer, hvor der ikke er signifikant forskel på statslige og kommunale organisationer.

Spørgsmålet er, hvad årsagerne så kan være, og undersøgelsens datagrundlag giver desværre kun mulighed for begrundede gisninger. For enkelte af de 11 innovationer ligger forklaringen nok lige for i nogle strukturelle forskelle. Eksempelvis er det sandsynligvis noget mere meningsfyldt og praktisk muligt at lave benchmarking i kommunerne, som leverer en lang række umiddelbart sammenlignelige serviceydelser, end blandt de statslige organisationer med deres langt mere heterogene opgaveportefølje. Det er også sandsynligt, at et markedsparadigme, hvor forskellen mellem kommuner og stat er mest udtalt, alt andet lige giver mere mening og lettere lader sig praktisere i den kommunale kontekst end i den statslige. En stor del af de statslige organisationer har opgaveporteføljer, som ikke ligger lige for at markedsføre. På den anden side ville man nok også have sagt det samme for få år siden om nogle af de kommunale ydelser, som i dag til en vis grad er privatiseret. En helt anden forklaringsmodel kunne være, at traditioner for inter-organisatorisk læring og spredning af nye ideer er langt bedre udviklet i den kommunale end i den statslige kontekst. Mens kommunale beslutningstagere i årtier har udvekslet erfaringer om grundlæggende fælles problemstillinger gennem KL, på den kommunale højskole, i regionale og lokale mellemkommunale samarbejder, så har den centralstatslige administration indtil for relativt nyligt i højere grad været præget af ministerielle siloer og taktiske magtkampe, hvilket ikke er befordrende for nogenlunde fordomsfri udveksling af ideer om organisatorisk innovation.

Afslutningsvis skal det understreges, at den ledervurdering (i nogle tilfælde delegeret til en stedfortræder), der ligger til grund for den empiriske analyse, ikke er uproblematisk (Podsakoff og Organ, 1986). I hvor høj grad denne vurdering afspejler faktisk praksis i den danske offentlige sektor, er vanskeligt at vurdere. Antagelsen i denne type analyser er, at ledernes vurdering er nogenlunde vederhæftig, og at en eventuel tendens til at overvurdere udbredelse ikke er systematisk forskellig mellem forskellige typer ledere.

En vej at gå for fremtidig forskning er at supplere med flere forklarende variable med henblik på at få yderligere afgrænset, hvilke faktorer der kan forklare forskellene mellem organisatorisk innovation i den statslige og kommunale sektor. En anden vej er at gennemføre solide casestudier, som viser mere konkret, hvorledes de undersøgte innovationer praktiseres i den offentlige sektor og får tydeliggjort, hvorledes de er relateret til hinanden. Endelig er der naturligvis det altid relevante spørgsmål om, hvilke konsekvenser de pågældende innovationer har for den offentlige sektors performance. De organisatoriske

innovationer, der er undersøgt her, deler et fokus på at fremme den offentlige sektors effektivitet, men generelt er vores viden om, i hvilken grad de virker i så henseende, yderst begrænset.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh (2009). What Determines the Behaviour and Performance of Health Professionals? Public Service Motivation, Professional Norms and/or Economic Incentives. *International Review of Administrative Sciences* 75 (1): 79-97.
- Beyer, Peter (2006). *Værdibaseret ledelse. Den ældste vin på den nyeste flaske*. København: Thomson.
- Christensen, Peter H. (2007). *Motivation i videnarbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Czarniawska, Barbara og Guje Sevón (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dahler-Larsen, Peter (1993). Fællesskabet af dem, som intet fællesskab har. En sociologisk undersøgelse af organisationskultur hinsides et integrationsperspektiv. Licentiatafhandling, Odense: Odense Universitet.
- Dalsgaard, Lene (2000). Kommunal målstyring og politikerrollen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 81 (3): 248-264.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991). Introduction, pp. 1-38 i Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2010). Kontrakter i kommunerne. *Politica* 42 (2): 202-217.
- Finansministeriet (1992). *Borgernes frie valg. Rapport om borgernes erfaring med og ønsker til frit valg af offentlig service*. København: Finansministeriet.
- Greve, Carsten (2000). Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector. *Public Administration* 78 (1): 153-164.
- Greve, Carsten (2005). Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. *Public Management Review* 7: 306-308. Boganmeldelse.
- Greve, Carsten (2008). *Contracting for Public Services*. London: Routledge.
- Gundelach, Peter og Hanne Sandager (1994). *Organisationskultur og ledelse i det offentlige*. København: Teknisk Forlag.
- Hackman, J. Richard og Ruth Wageman (1995). Total Quality Management – Empirical, Conceptual, and Practical Issues. *Administrative Science Quarterly* 40 (2): 309-342.

- Hansen, Morten Balle (2009). Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement. Odense: De Kommunale Chefforeninger og Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government. *Public Administration* 89 (2): 285-306.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation* 31 (3): 295-313.
- Hansen, Morten Balle, Christine P. Jensen og Jens T. Pedersen (2009). Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008. Odense: Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab, Odense.
- Hansen, Morten Balle, Didde C. Jensen og Jens T. Pedersen (2010). Spørgeskemaundersøgelse til statslige organisationer. Sommeren 2009. Odense: Syddansk Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Statskundskab, Odense.
- Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup og Anders R. Villadsen (2013). En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008. *Politica* 45 (2): 178-194.
- Hansen, Søren L. (2010). Spredning af organisatoriske innovationer: Balanced Scorecard i de danske kommuner. Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.
- Harrison, Stephen (1991). Working the Markets – Purchaser Provider Separation in English Health-Care. *International Journal of Health Services* 21 (4): 625-635.
- Hofstede, Geert (1980). *Culture's Consequences, International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Jensen, Frank D. (1998). *Værdibaseret ledelse – styring mellem regler og visioner*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1992). The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review* 70 (1): 71-79.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review* 74 (1): 75-85.
- KL (1999). *Balanced Scorecard i kommunerne. Helhed i ledelsens mål- og rammestyring*. København: Kommuneinformation.
- Kristensen, Ole P. (1984). Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog? *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 65 (2): 97-120.
- Lewis, Jane, Penny Bernstock, Virginia Bovell og Fiona Wookey (1996). The Purchaser Provider Split in Social Care: Is It Working? *Social Policy & Administration* 30 (1): 1-19.

- Madsen, Sven H. (1993). *På vej mod målet?* Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March, James G. (1981). Footnotes to Organizational Change. *Administrative Science Quarterly* 26 (4): 563-577.
- Melander, Preben (2009). *Lean med lederskab. Fra systematisk produktivitetsjagt til forankret innovationskultur.* København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas og Francisco O. Ramirez (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103 (1): 144-181.
- Mueller, Frank og Chris Carter (2005). The Scripting of Total Quality Management within Its Organizational Biography. *Organization Studies* 26 (2): 221-247.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.
- Pedersen, Dorte og Betina Rennison (2002). *Kampen om lønnen: politik, strategi & ledelse i Ny Løn.* København: Kommuneinformation.
- Perry, James L. og Annie Hondelghem (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service.* Oxford: Oxford University Press
- Perry, James L., Debra Mesch og Laurie Paarlberg (2006). Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. *Public Administration Review* 66: 505-514.
- Peters, Thomas og Robert Waterman (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies.* New York: Warner Books.
- Podsakoff, Philip M. og Dennis W. Organ (1986). Self-Reports in Organizational Research – Problems and Prospects. *Journal of Management* 12 (4): 531-544.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janet Caulfield og Amanda Smullen (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organisations.* Basingstoke: McMillan Palgrave.
- Pruzan, Peter (1984). Etik, værdibaseret ledelse og Det Etske Regnskab, pp. 97-155 i Steen Hildebrandt og Erik Johnsen (red.), *Ledelse NU.* København: Børsens Bøger.
- Rhodes, R.A.W. (1999). Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark. *Scandinavian Political Studies* 22 (4): 341-370.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations.* New York: Free Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, Edgar H. (1986). *Organisationskultur og ledelse. Et dynamisk perspektiv.* København: Forlaget Valmuen.
- Triantafillou, Peter (2007). Benchmarking in the Public Sector: A Critical Conceptual Framework. *Public Administration* 85 (3): 829-846.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation.* New Brunswick: Transaction Publishers.

- Westphalen, Svend-Åge og Marianne Skov Jensen (2003). Frit valg – de første erfaringer under den nye lovgivning. *Nyhedsbrev: Socialministeriet, Institut for pensions- og Ældrepolitik*.
- White, Orion F. og James F. Wolf. (1995). Deming's Total-Quality-Management Movement and the Baskin-Robbins Problem Part 1. Is It Time to Go Back to Vanilla? *Administration & Society* 27 (2): 203-225.
- Womack, James P. og Daniel T. Jones (1994). From Lean Production to the Lean Enterprise. *Harvard Business Review* 72: 93-103.
- Womack, James P. og Daniel T. Jones (1996). Beyond Toyota: How to Root Out Waste and Pursue Perfection. *Harvard Business Review* 74 (5): 141-153.
- Womack, James P. og Daniel T. Jones (2003). *Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*. London: Simon & Schuster.

Kim Normann Andersen, Helle Zinner Henriksen og
Jeppe Agger Nielsen

Digital innovation af folkeskolernes åbenhed og sammenlignelighed: binære modellers endeligt?¹

Denne artikel præsenterer en normativ model (Public Sector Process Rebuilding, PPR), som kan indfange, hvor innovativt offentlige organisationer anvender digitale løsninger. Optag af digital innovation anskues ofte i litteraturen binært – enten er innovationen anskaffet eller ikke anskaffet. Vores argument er imidlertid, at optag af digitale innovationer kan *gradbøjes*. Vores sigte er derfor at få fokus væk fra anskaffelse og mere i retning af udnyttelse af digitaliseringen med henblik på at skabe forbedring af kerneydelserne og gavne slutbrugerne. Med empirisk afsæt i danske folkeskolars tolkning af lovkrav om åbenhed i uddannelserne og specifikt offentliggørelse af karakterer på internettet illustrerer vi, hvorledes PPR-modellen kan være med til at synliggøre graden af digital innovation eller mangel på samme. Det empiriske grundlag for artiklens analyse er dels en screening af 200 folkeskolars hjemmesider, dels 25 interviews med skoleledere, medarbejdere og forældrerepræsentanter i skolebestyrelser. Analysen viser, at skolerne er tilbageholdene med offentliggørelse af karakterer på internettet, og at størstedelen af skolerne ikke lever fuldt ud op til lovens krav. Indplacering af 200 skoler på PPR-modellens modenhedsniveauer gav således en meget skæv fordeling med 12 pct. på modellens to øverste trin og 75 pct. på modellens nederste trin. Interviews klargjorde, at centrale aktører i skolernes ledelse ikke mener, at offentliggørelse af karakterer er eller bør være i fokus for skolernes brug af internettet.

Undersøgelser af digitalisering i den offentlige sektor har leveret gode argumenter for ikke at forfalde til utopiske forestillinger om, at spredning af nye teknologier vil ske problemløst (Nielsen et al., 2013). Der er også hovedløst at betragte *anskaffelse* som en innovation i sig selv (Rogers, 2003). Alligevel finder binære modeller for måling af digitale innovationers fremdrift stadigt indpas med årlige opgørelser af, hvor mange har anskaffet teknologi A og B, og hvor mange brugere der er af teknologi A og B. Vores budskab med denne artikel er at flytte fokus fra anskaffet/ikke anskaffet-dikotomien og zoome ind på graden af digitalisering, hvor slutbrugere bringes i fokus, og kerneydelserne træder mere i karakter. Til at guide denne omstilling har vi over de sidste 10-15 år udviklet og testet en modenhedsmodel, der på engelsk hedder Public Sector

Process Rebuilding (PPR) (Andersen, 2004; Andersen og Henriksen, 2006; Andersen et al., 2012).

Vi anvender i artiklen PPR-modellen på Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v. (Lov 414 af 6. juni 2002) og analyserer om og i givet fald, hvordan loven har givet anledning til, at karakterer for afgangsklasserne offentliggøres via skolernes hjemmesider. Kortlægningen af folkeskolerne åbenhed om karakterer er ikke en evaluering af folkeskolerne generelle digitale parathed. Folkeskolerne anskaffer avanceret teknologi i store mængder til brug i undervisningen. Folkeskolerne kommunikerer også lystigt digitalt med forældre og elever via elev- og forældreintranet. Vores ærinde er alene at eksemplificere PPR-modellen med folkeskolerne digitale åbenhed om offentliggørelse af karakterer på deres hjemmesider. Der er således ikke fokus på elev- og forældreintranet, som er lukkede fora, hvor omverdenen ikke lukkes ind, og hvor der kræves log-in. Dette fravalg er begrundet i, at log-in kompromitterer hele ideen bag Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne, som netop lægger op til, at data skal være umiddelbart tilgængelige.

Vi retter således sigtekornet mod digital innovation i folkeskolen, hvor formålet er at anvende internettet til at skabe mere åbenhed om folkeskolerne faglige formåen. Middelmodige placeringer i internationale PISA-undersøgelser i 00'erne førte til et massivt pres for forandring og nytænkning af folkeskolen. Et af midlerne til at fremme konkurrence og innovation af den faglige læring fremgik af Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v., som pålagde skolerne at offentliggøre karakterer på internettet. Men i hvilken grad er det lykkedes at skabe denne åbenhed?

I artiklen søger vi ved hjælp af PPR-modellen at måle, hvor avanceret folkeskolen anvender internettet til at sikre åbenhed og gennemsigtighed om folkeskolens formåen. Vores argument i artiklen er, at det sker uhensigtsmæssigt ved brug af binære modeller, der udelukkende ser anskaffelse som en diskret variabel. Derfor opererer PPR-modellen med et *kontinuum* for en række variable, der søger at måle innovationens *tilgængelighedsgrad* for slutbrugeren. I forlængelse af den kvantitative måling af tilgængeligheden af karaktererne søger vi at belyse skoleledernes og skolebestyrelsernes holdninger til offentliggørelse af karakterer. Formålet med den kvalitative analyse er at få et mere nuanceret billede af holdningerne til offentliggørelse af karakterer på nettet.

Digital innovation drevet af lovgivning

Digitalisering er på alle policy-niveauer koblet til innovation. På EU-plan spænder det fra nye veje til inklusion og til organisatorisk forandring (EU, 2011). På statsligt niveau og i KL's univers er digital innovation tæt forbun-

det med effektivisering. Særligt området for velfærdsteknologier er tilsat store dele digitalisering med robotiseringen og brugerdrevne digitale løsninger i den kommunale serviceproduktion. Også den tvungne digitalisering (selvbetjening i kommunerne) med udrulningsbølgerne 2012-2015 er eksempler på en forventning om, at digitalisering kan føre til innovation og effektivisering af ydelser til borgerne (Digitaliseringsstyrelsen, 2011).

Der er i det offentlige landskab mange digitale innovationstiltag, der ikke er markante forvaltningsorganisatoriske nybrud. Men digitalisering har alligevel givet næring til, at forfattere har talt om, at New Public Management-bølgen (Hood, 1991) bliver afløst af digital governance med integration af tidligere atomiserede funktioner, en mere holistisk og behovs-orienteret struktur samt en gennemgribende digitalisering af administrative processer (Dunleavy et al., 2006). Der er i forskningslitteraturen også belæg for at have forventninger om øget produktivitet og forbedring af services ved brug af informations- og kommunikationsteknologier (Danziger og Andersen, 2002; Andersen og Danziger, 1995; Andersen og Henriksen, 2005), om end de ofte sker mere inkrementalt end radikalt (Norris og Reddick, 2013).

Fountain (2001) annoncerede i, hvad vi vil betegne som et gennembrudsværk om den digitale forvaltning, at cocktailen it, organisation og institutionelle kræfter kan lede til innovation, men at innovationens indhold og retning vil være uforudsigelig, mangeartet og overraskende med hensyn til, hvor og med hvilken styrke innovationen bryder igennem. Tilsvarende har blandt andre Christoffer Pollitt advokeret for, at man ikke kan lukke øjnene for den digitale innovation, der generelt sker i samfundet, og som udfordrer den offentlige sektors legitimitet. Digitalisering kan facilitere gennemgribende innovation, hvor den offentlige sektor skal vænne sig til en ny rolle, hvor de møder borgerne i virtuelle rum på tidspunkter og platforme, der ikke tager udgangspunkt i den fysiske bygning. Den offentlige sektor skal være til stede på virtuelle platforme, som i lige så høj grad formes og udfyldes med borgerne. Denne omstilling fra det fysiske rum til det virtuelle rum er indfanget af, hvad Pollitt betegner placemakers (Pollitt, 2012).

I denne artikel refererer vi til innovation som: "udvikling, accept og implementering af en ny ide eller tilgang til en problemstilling blandt en gruppe af individer. Innovation udfordrer gængse antagelser og øger derved fælles goder og skaber offentlig værdi" (Bland et al., 2010: 2, vores oversættelse). Bland et al. (2010) forudsætter, at der reelt skabes en værdi i den offentlige sektor ved optag af innovationen. Denne tolkning ligger i tråd med tankegangen med PPR i og med, at der fokuseres på værdien af digitalisering i et borgerrettet perspektiv.

Folkeskolen blev med Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v. (Lov 414 af 6. juni 2002) samt revisionen fra 2005 (Undervisningsministeriet, 2005) genstand for normativ styring af dens digitale innovationsaktiviteter. Loven foreskriver, at Folkeskolen skal publicere gennemsnittet af afgangsklassernes karakterer på internettet. Det er selvsagt ikke usædvanligt, at folkeskolen pålægges regulering i forhold til dens aktiviteter. Det usædvanlige er, at der stilles krav om, at dele af skolens aktivitet skal offentliggøres på internettet. Lov 414 af 6.6.2002 fastslog at

§ 1. Oplysninger om undervisning, uddannelser, skoler og uddannelsesinstitutioner skal efter bestemmelserne i denne lov være offentligt tilgængelige på internettet, så borgerne enkelt og hurtigt kan vurdere kvaliteten af undervisningen på de enkelte skoler og institutioner.

Allerede i forarbejderne er netop internettet som formidlingskilde genstand for diskussion. Direkte adspurgt om, hvorvidt skolerne selv må afgøre hvor på hjemmesiden, karakterne skal præsenteres, fastslår ministeren, at det er op til den enkelte skole at afgøre, men at:

der vil blive udarbejdet en vejledende hjemmeside, der skal kunne anvendes direkte af institutionerne/"skoleejerne" eller bruges som inspiration. Ved at anvende den vejledende hjemmeside vil skolen eller institutionen få sikkerhed for, at lovens krav om enkel, gennemsigtig og åben information er opfyldt. Der vil imidlertid ikke være lovkrav om at anvende den vejledende hjemmeside, og institutionen eller "skoleejerne" vil derfor i forhold til lovforslaget selv kunne bestemme, hvor på skolens eller institutionens hjemmeside, karakteroplysningerne vil blive anført. Det vil dog være en forudsætning, at oplysningerne offentliggøres på en let tilgængelig måde på skolens eller institutionens hjemmeside.

Hvis det skulle vise sig, at offentliggørelsen ikke sker på en hensigtsmæssig, let tilgængelig måde som krævet i lovforslaget, vil der efter forslagets § 4 være mulighed for at fastsætte nærmere regler om formen for offentliggørelsen.

Loven lægger op til en høj grad af individuel fortolkning i den enkelte folkeskole. Innovation er således ikke et binært forhold i den forstand, at det drejer sig om online offentliggørelse eller ej. Alle karakterer er tilgængelige via UNIC hjemmesiden, og borgerne kan finde afgangskarakterer og anden information ved at søge efter dette på statweb.uni-c.dk. Det er imidlertid vores argu-

ment, at folkeskolerne ved aktivt at fravælge offentliggørelse af karaktererne på deres egne hjemmesider gør det vanskeligere for forældre at tilgå informationen om karaktererne, og at de dermed måske også afskæres fra at sammenligne på tværs af folkeskoler.

I vores operationalisering af PPR-modellen i relation til folkeskolernes implementering af loven søger vi at afdække, hvorledes skolerne aktivt anvender deres hjemmeside til at offentliggøre karaktergennemsnit. I næste afsnit præsenterer vi modenhedsmodeller som begreb og illustrerer, hvorledes modellen er operationaliseret i forhold til Folkeskolen.

Modenhedsmodeller anvendt som måleinstrument for digital innovation

Modenhedsmodeller er et instrument til at vurdere, hvor avanceret organisationer anvender it. De anvendes ofte som udgangspunkt for, hvor innovative organisationer er. En grundlæggende antagelse vedrørende modenhedsmodeller er målsætningen om, at en organisation placerer sig så højt som muligt i forhold til modellens niveauer. En af de mest udbredte modenhedsmodeller i relation til den offentlige sektor er publiceret af Layne og Lee (2001). Layne og Lee opererer i lighed med en række andre modenhedsmodeller (Baum og Di Maio, 2000; Moon, 2002; Siau og Long, 2005) med graden af dataintegration på den ene akse, mens graden af teknologisk kompleksitet udgør den anden akse.

Fælles for modenhedsmodellerne er, at de lander på fire stadier af modenhed typisk reflekteret i kategorier som *katalog* (visning af data på hjemmeside), *transaktion* (det er muligt at gennemføre transaktioner fx betaling eller indsende data), *vertikal integration* (det er muligt at kommunikere og hente data fra andre enheder i organisationen), og endelig *horisontal integration* (der kan anvendes data på tværs af organisatoriske enheder, fx andre forvaltningsområder).

Det kan diskuteres, om det er et reelt mål for organisationer, at man målrettet tilstræber et sådant evolutionært fokus for organisationens aktiviteter. Det kan anfægtes, at det reflekterer et idealbillede af en homogen organisation, som ikke findes, og som heller ikke er ønskværdig (King og Kraemer, 1984). Problemet med normative modeller som eksempelvis Layne og Lees (2001) modenhedsmodel er, at de bliver citeret så ofte, at man ender med at betragte stadierne som en udviklingsvej, der afspejler empiriske data. Coursey og Norris (2008) har eksempelvis påpeget, at empiriske data for brugen af internettet som kanal for digitale borgerservices viser en så lille trafik, at det giver meget lidt mening at tale om empirisk funderede udsagn om retning eller stadier. Tilsvarende har vi på dansk grund vist, at hvad angår den samlede digitale kommunikation i

kommunerne, så er det mere retvisende at anvende en ødegård fremfor en bane­gård i myldretiden som metafor (Andersen, 2012).

Når vi trods disse reservationer alligevel fastholder de normative modellers relevans, er det koblet til et behov for en fremadrettet indsats for digitale innovationer, som kan måles på nogle kontekstspecifikke indikatorer. Digitalisering er på dagsordenen i kommuner, regioner og stat som en mulig redningsplanke for at forene det tilsyneladende umage par: innovation og omkostningsreduktion. Som led i dette krav, er der et massivt pres for at få forskningsmæssig indsigt i, hvor avanceret offentlige organisationer anvender digitale løsninger. Modenhedsmodeller yder et bidrag til denne indsigt.

PPR-modellen

Modenhedsmodellen, som vi præsenterer, eksemplificerer og diskuterer i denne artikel, er i lighed med de ovennævnte modeller en normativ model med fire niveauer. Den deler antagelsen om, at den generelle målsætning er at være placeret på så højt niveau som muligt. Vi refererer til modellen som PPR-modellen (en forkortelse for Public Sector Process Rebuilding Using Information Systems). Modellen er præsenteret i mere udtømmende form i Andersen (2004), Andersen og Henriksen (2005) og Andersen et al. (2012).

På dansk grund kan PPR bringe associationer til en helt anden boldgade (pædagogisk-psykologisk rådgivning), men den engelske version af PPR har en anden og beslægtet trebogstavpartner, BPR. Business Process Reengineering (BPR) tog i 1990'erne keglene i innovationslitteraturen med dens insisteren på radikale forandringer med fokus på kundens værdi for virksomheden (Hammer og Stanton, 1995). PPR-modellen sætter i tråd hermed borgeren i fokus for ny anvendelse af teknologi i den offentlige sektor. Målestokken og ledetråden for forståelsen af modenhed er i vores optik således ikke, om X antal ansatte har været på kursus i digital innovation, om nogle skoler har været i stand til at anskaffe innovative teknologier hurtigere end andre, eller om der sket en ændring i den interne organisation ved øget brug af it.

Vi har alene været optaget af at udvikle en model, som kan indfange den digitale innovation ud fra slutbrugerens perspektiv, og en model, der belyser kerneaktiviteternes digitalisering. Vi udviklede modellen som modsvar på det ensidige fokus, der er i eksempelvis Layne og Lees model på organisatorisk modenhed og teknologisk fremdrift (Layne og Lee, 2001). Omend Layne og Lee-modellen fortsat er markant mere citeret end vores model, så har PPR-modellen fået en vis international gennemslagskraft med 234 citationer (per marts 2013) af artiklen, hvor modellen oprindeligt blev præsenteret for et internationalt publikum.

Modenhedsmodellen har to dimensioner. Den horisontale dimension er aktivitetsorientering, mens den vertikale dimension afspejler et bruger-/kunde-fokus. Afhængig af hvor ofte og generelt aktiviteterne er i fokus, og hvor tydelig bruger-/kunde-fokus er, jo højere modenhedsniveau vil organisationen/hjemmesiden blive indplaceret på. Modellen har fire niveauer eller faser: kultiveringsfasen, udviklingsfasen, modenhedsfasen og forankringsfasen. Modellen er generisk og derfor ikke udviklet specifikt til vurdering af modenheden af digitale innovationer i folkeskolernes åbenhed på nettet. Nedenstående gennemgang af faserne er derfor også forholdsvis generel i indhold.

Kultiveringsfasen er karakteriseret ved at have ringe eller fraværende fokus på slutbrugerne. Der er et uklart eller helt fraværende fokus på kerneaktiviteterne. Borgeren oplever, at institutionen er utilgængelig, der kan være manglende eller ikke opdateret information og ingen mulighed for at følge data online. Borgerne oplever ikke, at it og internet giver øget gennemsigtighed og tilgængelighed.

Udviklingsfasen er karakteriseret ved, at der holdes igen med digital adgang for borgerne. Der findes ydelser online, men der er uklar eller ingen strategi for, hvilke data der tilbydes online. Borgerne kan finde en række data, men data kan ikke tilgås i et dynamisk miljø. Der er således et betydeligt element af manuelle rutiner i forbindelse med tilvejebringelse af data via internettet.

Modenhedsfasen er karakteriseret ved at borgernes behov er sat i centrum for digitale aktiviteter. Information om kerneydelserne er digitaliserede og kan tilgås af borgerne. Konsekvensen er, at borgerne aktivt kan få indblik i egne data. Borgeren får en oplevelse af, at it bringer borgeren i centrum i forhold til de offentlige services.

Fjerde og sidste fase er *forankringsfasen*. I denne fase er der (digital) mobilitet på tværs af organisationer og udbydere af services. Internettet ses som et middel til at behandle borgerhenvendelser med faldende omkostninger til følge for den enkelte henvendelse. Digitaliseringen ses ikke som et middel til at isolere borgeren, men derimod som et instrument til at bringe borgeren i fokus.

De fire trin i modellen indeholder som øvrige modenhedsmodeller en normativ forestilling om, at digital innovation, der er på trin 4, er bedre end digital innovation på trin 1. Der kan være mange tilfælde, hvor man vælger ikke at anvende ressourcer på forbedringer af dataadgang via nettet på grund af en relativ ressourcebetragtning, eller fordi man ikke har mandskabet til at komme op på trin 3. Det afgørende bidrag fra PPR-modellen er imidlertid, at den sætter fokus på, om den digitale innovation har fokus på slutbrugerne og kerneaktiviteterne. Fokus er ikke en evaluering af den teknologiske fremdrift eller back-office-integration. De kan være nødvendige midler for at komme

tættere på slutbrugerne og bringe kerneaktiviteterne i spil, men det er de ikke nødvendigvis.

Figur 1: PPR modenhedsmodellen for den offentlige sektor



Dataindsamling

Det empiriske grundlag for artiklens analyse bygger på to sæt data: en modenhedsvurdering af 200 folkeskolars hjemmesider og 25 interviews med skoleledere, medarbejdere og forældrerepræsentanter i skolebestyrelser.

For at udforske folkeskolernes brug af internettet til at skabe åbenhed om afgangskarakterer, har vi gennemført en modenhedsvurdering af et geografisk-stratificeret udvalg af folkeskolernes hjemmesider. Der er godt 1.500 folkeskoler i Danmark. Vi har udvalgt i alt 200 skoler. Med udgangspunkt i denne kortlægning, der viser et meget lavt modenhedsniveau, har vi gennemført 25 kvalitative interviews med skoleledere, forældre og medarbejdere for at belyse mulige årsager til den manglende digitale åbenhed om karaktererne.

I vurderingen af skolernes hjemmesider bygger vi på den kognitive gennemgangsmetode (Wharton et al., 1992), hvor vi foretager en vurdering af en given hjemmeside med henblik på at hente information uden at have forudgående kendskab til hjemmesidens struktur eller indhold. Metoden forsøger

således at indfange, hvordan brugeren af en given hjemmeside oplever indhold og navigation på siden. Metodens styrke er, at den fokuserer på løsning af en specifik opgave (Nielsen, 1994). I vores tilfælde er den specifikke opgave at finde skolens offentliggørelse af karakterer på hjemmesiden. Målsætningen er at sætte sig i slutbrugersens sted. Dette tilfælde primært forældre, som ønsker at vurdere en given folkeskole på baggrund af offentliggjorte karakterer og/eller andet materiale, som kvantitativt eller kvalitativt beskriver skolen. Den konkrete vurdering tager udgangspunkt i tolv specifikke variable, som repræsenterer modenhedsmodellens fire faser. De tolv variable er gengivet i figur 2.

Undersøgelingsvariablene er defineret med afsæt i Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v. (Undervisningsministeriet, 2005), herunder lovens forarbejder, samt generelle karakteristika vedrørende hjemmesider (frekvens af opdatering og brugervenlighed) og tilhørende teknologier (web 2.0). Der er således taget afsæt i specifikke faktorer hentet fra lovteksten og dennes forarbejder, samt de på tidspunktet for undersøgelsen relevante teknologier. Udarbejdelsen af undersøgelsesvariable foregik som en eksplorativ proces, hvor der i de første vurderinger af hjemmesiderne blev justeret ind i forhold til variable, som reelt gav mening i forhold til den empiriske kontekst.

Kategoriseringen af hjemmesiderne er sket ud fra vurdering af de umiddelbart tilgængelige dele af hjemmesiderne. Der er tildelt samme tidsforbrug (maksimalt 15 minutter) til vurdering af hver hjemmeside. Det er vores antagelse, at yderligere tid til vurdering ikke ville være i tråd med, hvad faktiske brugere kan forventes at anvende til at finde informationen.

Hver variabel har en udfaldsramme fra 1 til 5, med 5 som det højeste pointtal. Der er dog angivet værdien nul, hvis det ikke har været muligt at klassificere den enkelte variabel. Dette kontinuum for vurdering af anskaffelse og anvendelse af den digitale innovation står i modsætning til de diskrete innovationsmodeller, der typisk opererer med den binære værdi 1 (anskaffet) eller 0 (ikke anskaffet).

Der er foretaget en ikke-vægtet tildeling af point ud fra de 12 kriterier, der afspejler grader af brugerretning og aktivitetsorientering. Den samlede mulige pointsum for PPR-modellen er fra 0 til 60. Ved summering af pointscore fra de tolv variable er hver af de 200 skolars hjemmeside placeret i en af de fire faser. 0-24 pct. af den maksimale pointsum fører til placering i den første fase (kultiveringsfasen), 25-49 pct. af pointsummen placerer skolen i den anden fase (udviklingsfasen), 50-74 pct. af pointsummen i den tredje fase (modenhedsfasen), og 75 pct. eller mere af maksimalscoren på de 60 point placerer skolen i den sidste fase (forankringsfasen).

I kølvandet på modenhedsvurderingen af folkeskolernes hjemmesider gennemførte vi fem semistrukturerede interviews med skoleledere samt 20 telefoninterviews med forældre- og medarbejderrepræsentanter i skolebestyrelserne. Skolelederne blev spurgt om, hvordan de vurderede relevansen af at publicere karakterer på internettet, hvordan de prioriterede digitalisering af kommunikationen om karakterne, og hvordan de vurderede efterspørgslen efter åbenhed om karaktererne. Interviews med skoleledere foregik blandt et udvalg af de 200 skoler, hvis hjemmesider vi havde kortlagt. Hvert modenhedstrin er repræsenteret med mindst én skole.

Telefoninterviews med skolebestyrelsesmedlemmerne (medarbejderrepræsentanter og forældre) var fast strukturerede interviews, der sigtede mod at indhente viden om, hvorvidt respondenterne var bekendt med, om skolen offentliggør karakterer på nettet, og om de mener, der blandt forældrene efterspørges øget åbenhed om karakterne. I vores undersøgelsesdesign har vi betragtet forældrerepræsentanter i skolebestyrelserne som proxy for forældrenes holdninger til offentliggørelse af karakterer på skolernes hjemmesider. Slutbrugernes vurdering er altså indeholdt i vores design gennem inklusion af forældrerepræsentanterne samt spørgsmålene til medarbejderne og skolelederne om deres vurdering af forældrenes efterspørgsel efter åbenhed om karakterne. Skolelederne er endvidere centrale aktører, eftersom de administrerer loven og derigennem er med til at afgøre, om karaktererne bliver offentliggjort.

Analyse

Kortlægningen af skolernes hjemmesider viser helt overordnet, at information om karaktererne for afgangsklasserne enten findes på skolens egen hjemmeside eller i de fleste tilfælde med link til nationale databaser. Ud fra en binær innovationsmodel er lovens sigte om at skabe åbenhed om karakterne således opfyldt. Det er muligt at finde skolernes afgangskarakterer. Kortlægningen og kodningen af hjemmesiderne efter PPR-modellens variable giver imidlertid et delvist andet billede. Information om karakterne er vanskeligt tilgængelig. Den står ikke centralt på knapt 90 pct. af skolernes hjemmesider. Vi vil i det følgende kvalificere denne overordnede konklusion og med afsæt i vores interviewdata give bud på, hvorfor karaktererne ikke har en mere fremtrædende placering på hjemmesiderne.

Langt hovedparten (75 pct.) af skolernes hjemmesider er i PPR-modellens kultiveringsfase med ingen interne links til nøgledata for karakterer for 8. til 10. klassetrin. Der henvises i stedet til eksterne hjemmesider, som Folkeskolerne reelt ikke har indflydelse på, når det gælder opdatering eller anden information specifikt relateret til den konkrete skole, fx skolens kvalitetsrapport

eller anden information, som kan være med til at forklare et givet gennemsnit. Modenhedsvurderingen viser også, at der er langt mellem opdateringen af information, og at hjemmesiderne er designet uden synligt fokus på variation i brugernes behov. Der er således fx ikke taget højde for, at forældre til børn på forskellige klassetrin har forskellige informationsbehov. Omend det kan argumenteres, at dette er noget, man typisk tager højde for på forældreintranet, hvor information målrettes de enkelte klasser, kan denne information ikke tilgås af forældre, der ikke har børn på den pågældende skole.

På det andet niveau (udviklingsfasen) befinder 13 pct. af skolerne sig. Her er der uklare præmisser og strategier for, i hvilket omfang internettet skal anvendes til at sikre gennemsigtighed, og der er et stærkt element af reservation over for øget åbenhed om karakterer. Generelle målsætninger er tilgængelige, og der er link til hjemmesider, hvor brugeren kan klikke sig til data om den pågældende skole. Der er dog ikke direkte links til skolens data, og brugeren af hjemmesiden tilskyndes ikke til at konsultere disse data fx med information om, at "Her kan du finde x-skoles karaktergennemsnit". Et karakteristikum for denne gruppe er, at det synes uklart, om sigtet med hjemmesiden er at skabe åbenhed, eller om sigtet er at give så lidt og så usystematisk information som muligt. Dermed er der stor risiko for, at hjemmesiden ikke lever op til PPR-modellens to sidste faser.

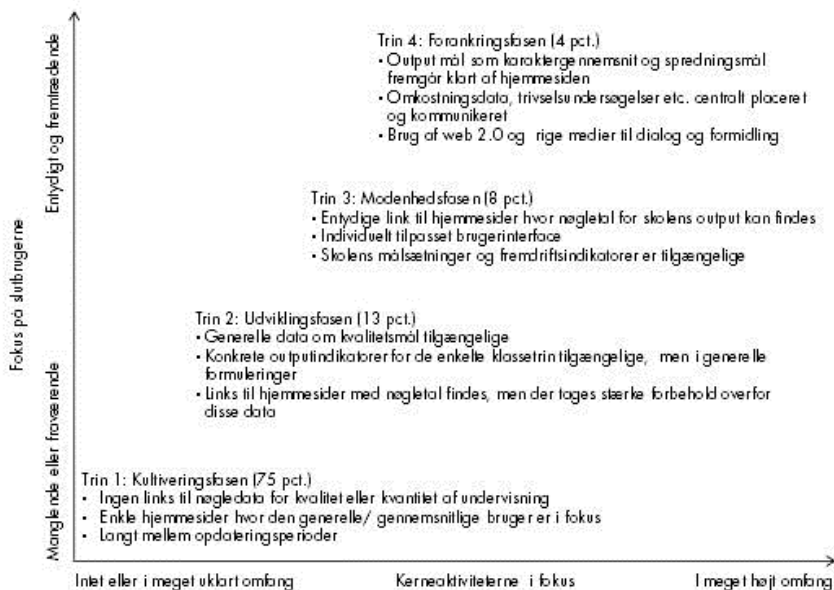
På det tredje niveau (modning) befinder 8 pct. af skolerne sig. På dette niveau er der entydige links til hjemmesider, hvor information om karakterer kan findes, og skolens målsætninger og indikatorer for indfrielse af disse er tilgængelige på hjemmesiden. Der er gjort en solid indsats for at skabe troværdige og synlige processer. Der er individuelle brugergrænseflader, og internettet er et centralt middel til øget åbenhed. Strategien for disse hjemmesider synes klar: Internetteknologien søges anvendt, for at brugerne nemt og let kan få indblik i centrale output mål.

4 pct. af skolerne er på det fjerde og sidste trin (forankringsfasen). Her er der evidens for brug af web 2.0 og såkaldte rige medier til dialog og involvering af nuværende og/eller fremtidige brugere. På dette trin er det enkelt at finde data om karakterer, herunder variationen i karaktererne. Der er endvidere data om trivsel og anden information, der understøtter brugerens vurdering af, om skolen har klare målsætninger og opfølgning af, om disse opfyldes. Denne gruppe af folkeskoler er karakteriseret ved, at internettet benyttes som et middel til at skabe øget gennemsigtighed og åbenhed – med fokus på forældre og andre interessenter.

Vi har i figur 2 angivet procentfordelingen af de 200 skolars digitale modenhed ud fra PPR-modellens begrebsramme. Tre fjerdedele af skolerne er i

modellens kultiveringsfase og dermed meget lidt i tråd med de innovative muligheder, som internettet giver for at leve op til lovens bogstav om åbenhed om karakterer på nettet. Blot 4 pct. af skolerne er på modellens øverste modenhedstrin.

Figur 2: Folkeskolens digitale innovation



Samlet set viser kortlægningen af de 200 folkeskoler, at det mange steder kræver en ganske stor tidsmæssig indsats at finde karaktererne, og at det kræver betydelige kompetencer i internetsøgning. I praksis er der risiko for, at forældre, som ikke er rutinerede brugere af internettet, kobles af i forhold til "vurderingen af kvaliteten af undervisningen" jf. lovens §1. En skoleleder er opmærksom på dette forhold, om end han bagatelliserer problematikken:

de socialt betingede faktorer, der slår igennem på alt, det slår også igennem på, om du søger karakterer, men jeg vil sige, at man skal passe på ikke at gå og blive deprimeret over det, der går dårligt, man kunne jo også glæde sig over det, der går godt, og det der går godt det er så, at forholdsvis veluddannede, jeg vil endda sige fra faglærte arbejdere og op efter, der er folk i stand til at søge den

viden de har, og der er karakterer noget, der følger med, det er der slet ingen tvivl om.

Analysen af folkeskolernes praksis i forhold til offentliggørelse af karakterer understreger imidlertid også, at anskaffelse af digitale innovationer kan gradbøjes, og at der er stor variation i måden, hvorpå loven er tolket og efterlevet. Langt de fleste skoler (75 pct.) har dog tolket loven i digitaliseringens disfavør. Digitaliseringen synes på mange skoler gennemført på et niveau, der ikke gør det ligetil for forældre og andre interessenter at tilgå karaktererne online.

Interviewdata peger på, at der er gode forklaringer på dette forhold. Flere interviews indikerer, at offentliggørelse af karakterer ikke har den store betydning. Mange skoler har endvidere på hjemmesiderne offentliggjort kvalitetsrapporter, hvori afgangskaraktererne også burde være inkluderet. Flere skoleledere gav udtryk for, at informationen er tilgængelig der, og således at der ikke behøves at være særskilt adgang med direkte link til karaktererne. De samme skoleledere udtrykte også, at hvis forældrene er interesseret i informationen, kan den findes via generel Google-søgning eller direkte fra UNI-C's hjemmeside. En leder siger: "Ja, vi har jo kvalitetsrapporten, og der kan de lede efter det, hvis de vil, hvis de vil ind og nærlæse den, så på sin vis synes jeg, det er i orden, at der er et link fra vores side og op til UNI-C ... men det er ikke det, vi allermest går op i, lad os sige det på den måde, så det ligger ikke på forsiden."

Ifølge skolelederne er der imidlertid ikke megen efterspørgsel fra forældrene. En skoleleder forklarer:

for det første er der ikke mange, der efterspørger det. Det er altså ikke det samme som, at mange af de ressourcestærke ikke ser karaktererne, det gør de faktisk. Her i vores kvarter som sagt, der er der et såkaldt ghettoområde, men der er jo også nogle af de mest ressourcestærke familier ... overhovedet, de befinder sig også i det her skoledistrikt ... Altså skolevalg foregår også på baggrund af karakterer, men der er nok ting, der tæller stærkere. Der er tre ting, der tæller stærkere end karakterer og én af de ting, der tæller stærkere, det er, om ens barn vil trives dér. Den anden det er, hvor går de andre i gaden, altså kammeraterne. Det tæller også rigtig, rigtig meget. Og det tredje, det er skolens omdømme.

Den lovgivningsdrevne digitale innovation savner således ifølge skolelederen en efterspørgsel hos brugerne af folkeskolen. Den manglende fokus på informationen på hjemmesiderne kan derfor i skoleledernes egen forklaringsramme godt tolkes som værende i tråd med forældrenes ønsker til, hvilken information der skal være på hjemmesiderne. En af de interviewede skoleledere hæv-

der endda, at han er på en skole, hvor ”digital information ikke kunne være en mere fjern mulighed”. Forældrene har, ifølge skolelederen, den nødvendige information allerede, og de står ikke i en reel valgsituation. Skolen er placeret i et område, hvor der ikke er reelle alternativer, og hvor forældre til elever selv har gået på skolen. Der er aktiv involvering og en række aktiviteter på skolen udenfor skoletid. Skolelederens oplevelse af, at der ikke er nogen efterspørgsel, kan afspejle den solide placering, involvering og dialog med forældrene gennem andre kanaler: ”og ... forældrehenvendelser der siger ’aha!’, det er sjældent de kommer og siger, ’vi kunne godt tænke os at have vores børn gående her, fordi I ligger godt’, det gør de ikke.”

I et andet interview udtrykker en skoleleder klart, at det er trivsel, der er i højsædet, og at offentliggørelse af karakterer ikke har den store betydning:

I min karriere som skoleleder, som efterhånden er på ti år, der har jeg stort set kun oplevet, at det handler om trivsel. Man kan sagtens sidde og snakke med forældre om, hvad det er, der betyder noget i skolen, og så kan man godt sidde og snakke om ... at de ikke lærer noget, men bottom line er, at når de går ind til kernen og det, der betyder noget, så er det trivsel.

Flere af de interviewede medarbejderrepræsentanter udtaler sig direkte kritisk over for offentliggørelse af karakterer: En repræsentant fortæller: ”Det er forkert. De kan blive brugt forkert”. En anden medarbejderrepræsentanter supplerer og trækker fronterne endnu skarpere op ved at rette en kritik mod selve værdien af at give karakterer: ”Nej, jeg mener ikke karaktererne giver nogen faglig værdi”. Denne holdning går igen blandt de interviewede medarbejderrepræsentanter. Der var dog en enkelt, som tilkendegav, at offentliggørelse af karakterer har værdi: ”[offentliggørelse af karakterer] er for at kunne få et billede af skolens virksomhed. Det giver forældrene noget at tjekke efter.”

Dette udsagn ligger lige i tråd med lovens formål. At der skabes transparens for skolens aktivitet, og at forældrene kan få indsigt. I forlængelse af denne observation er det oplagt at se på, hvordan forældrepræsentanterne opfattede værdien af offentliggørelse.

En forældrepræsentant nævner: ”Det er rart at se udviklingen, det er noget, som bruges i forhold til evaluering af skolen.” Direkte adspurgt om offentliggørelsen påvirker valg af skole for forældrepræsentanten var svaret: ”Ja. Fordi, jeg vil gerne vælge en skole, hvor der findes en engageret lærerstab, hvilket formodes at hjælpe børnene.” På samme spørgsmål svarer en anden forælder: ”Åh altså jeg havde lyst til at sige nej, men jeg bliver altså nødt til at sige ja. Jeg er bange for, at det ikke var sådan ment, men skolernes evne bliver udstillet

via karaktererne.” Forældrerepræsentanterne synes mindre afvisende overfor ideen om karakterer på internettet, fordi de alligevel opfatter karaktererne som en kvalitetsparameter. Men de tager også forbehold. De fire følgende citater illustrerer centrale holdninger blandt forældrerepræsentanterne:

Åh, jeg bryder mig ikke om det. Jeg synes, det er noget, man gør, fordi nogen på skolen synes, det er en god ide. Men jeg mener også, det er for at opfylde lovens krav.

Der er ting som offentliggørelse ikke tager hensyn til, fx elevgrundlag eller deres evner eller det pædagogiske arbejde.

Det er fint. Men de skal ikke stå alene.

Jeg er imod karakterer. Jeg synes, det er en dårlig ide. Karakterer er ikke et udtryk for den enkelte elevs formåen.

Selvom der er opbakning til offentliggørelse af karakterer blandt forældrerepræsentanterne, så peger udsagnene fra telefoninterviews i retning af, at karakterer på nettet ikke vægtes højt i skolebestyrelsernes arbejde. Der er i øvrigt ikke noget i vores analyse, som peger i retning af, at selve holdningen til offentliggørelse af karakterer har nogen sammenhæng med, hvilket PPR-niveau skolen er indplaceret på. Informanterne på den skole, som er indplaceret i forankringsfasen, udtrykker i lighed med de øvrige skoler på de tre ”lavere” niveauer, at karakterer blot er en parameter til måling af skolens kvalitet. Trivsel er alfa og omega uanset modenhedsniveau. Skoler i kultiveringsfasen ser det ikke som skolens primære opgave at offentliggøre karaktererne, for de kan jo hentes fra andre kilder af særligt interesserede forældre.

I modellen spillede anvendelsen af nye teknologier en væsentlig rolle i forhold til indplaceringen på de fire niveauer. I de efterfølgende interviews var der ingen, som fremhævede, at en årsag til ringe anvendelse af web 2.0 teknologier og begrænset brugervenlighed kan skyldes manglende lokale it-kompetencer. Udvikling og vedligeholdelse af en hjemmeside kræver ekspertise, som umiddelbart ligger udenfor skolernes sædvanlige opgave portefølje. En legitim forklaring kunne derfor være, at skolerne ikke magter opgaven. Hvilket var forudset i lovens forarbejder jævnfør det tidligere nævnte uddrag fra lovens forarbejder, hvor det fremhæves, at ”der vil blive udarbejdet en vejledende hjemmeside, der skal kunne anvendes direkte.”

Diskussion og konklusion

I denne artikel har vi eksemplificeret PPR-modellen ved en analyse af 200 folkeskolars hjemmesider og specifikt offentliggørelse af folkeskolernes afgangss-

karakterer på internettet. Den empiriske analyse har illustreret, at binære innovationsmodeller (anskaffet/ikke anskaffet) ikke slår til i forhold til beskrivelsen af det egentlige optag og udnyttelse af digital innovation. Optag og udbredelse af digitale løsninger er langt mere end blot selve optaget. Optag kan gradbøjes og kvalificeres, som vi har vist med offentliggørelse af karakterer på internettet.

Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne tilsagde tydeligt, at karakterer skulle kunne tilgås og sammenlignes via internettet. Vores gennemgang af de 200 skolars offentliggørelse af karakterer på nettet viser, at dette er sket for majoritetens vedkommende, hvis målestokken er den binære model. Informationen om afgangskaraktererne findes på hjemmesiden, men det er svært tilgængeligt og/eller sjældent opdateret. Ved anvendelse af PPR-modenhedsmodellen fordeler skolerne sig meget skævt med blot 12 pct. på modellens to øverste trin og hele 75 pct. på modellens nederste trin. Vores interviews med skoleledere, medarbejderrepræsentanter og forældre gjorde det klart, at de centrale aktører i skolernes ledelse og bestyrelser ikke mener, at karakterer er eller bør være i fokus for skolernes brug af internettet. Karakterer på nettet er ikke en blomst, der er vokset i skoleledernes have, og det er ikke et højprioriteret område.

Dermed får loven fra 2002 og revisionen fra 2005 kam til deres hår fra skolerne, og innovationen bliver effektivt blokeret mange steder. Forestillingen om internettets mulighed for at give sammenlignelig information om karakterer på tværs af folkeskoler fik et yderligere skud for boven, da den nyudnævnte undervisningsminister, Christine Antorini, som en af sine første handlinger i 2011 bekendtgjorde, at afgangsklassernes karakterer ikke fremover skal rangordnes på ministeriets hjemmeside.

Vi har interviewet, hvad man kan kalde bærere af samme institutionelle værdier. Det er langt fra utænkeligt, at skoleledere og medarbejdere repræsenterer ensartede værdier, fordi lederne i reglen er tidligere lærere. Forældrene, vi har interviewet, er medlemmer af skolebestyrelserne, og de har måske derfor indlejret nogenlunde samme værdier som skoleledere og medarbejderrepræsentanter. Denne observation styrker imidlertid værdien af at gradbøje forståelsen af skolernes optag af digitale innovationer. For selvom karaktererne er offentliggjort online, så er det gjort vanskeligt for forældrene at hente informationen. Det kan tages som udtryk for, at når skolerne ikke i tilstrækkelig grad kan tilfredsstille forældrenes efterspørgsel, så træder markedet til. Det springer i øjnene, at de interviewede laver en slags rangordning og modsætning mellem trivsel og åbenhed om karakterer. Vi bad dem ikke i interviewene eksplicit forholde sig til, hvad der var vigtigt: trivsel eller åbenhed om karakterer. De bragte det selv på bane.

Folkeskolernes begrænsede digitale modenhed (som vi har identificeret via PPR-modellen) skyldes dog ikke nødvendigvis uenighed i målsætningen om fokus på faglighed og karakterer. For nogle skoler kan det eksempelvis ud fra en driftsøkonomisk målsætning give mere mening at blive på et niveau frem for at haste mod et højere, og i første omgang udgiftsdrivende, digitalt modenhedsniveau. Det kan også diskuteres, om modellen indfanger de rigtige dimensioner for målsætningen med at være på internettet. PPR-modellen sætter innovationen i kasser og antager implicit, at mere digitalisering er bedre end mindre. Modellen tilsiger også, at innovationsfremdriften måles ved forandringer i borgernes og brugernes anvendelse af hjemmesiderne.

Dermed kunne PPR-modellen synes i tråd med hovedløs NPM-innovation og en innovation, der ikke indfanger, at den offentlige sektor netop ikke på alle punkter skal være innovationsdrivende på grund af hensynet til forudsigelighed (Fountain, 2001), men af risikoen for fejlslagne beslutninger og risikoen for at fremme digitale skillelinjer mellem borgerne (Norris, 2001). Ud fra denne tilgang er risici og mulige fejlslag ved digital drevet innovation potentielt større end mulige gevinster. I forhold til borgerne kan det komme til udtryk i øget risiko for marginalisering af udsatte grupper (Fountain, 2001) og i forhold til forvaltningen i form af dysfunktionelle handlingsmønstre (Bovens, 2005).

Konklusionen på vores interviews med skoleledere, medarbejdere og forældrerepræsentanter i skolebestyrelserne er forholdsvis entydig i forklaringen af, hvorfor folkeskolerne ikke har taget den digitale innovation til sig i tråd med lovens ånd og indhold. Karakterer på nettet anses hverken som en konkurrenceparameter eller en information, der efterspørges af forældre. I stedet siger de tre grupper, at det er trivsel og fokus på at få eleverne videre i uddannelsessystemet (95 pct. målsætningen), der er vigtig. Resultaterne fra vores interviews står i skarp kontrast til den mediebevågenhed karakterne i folkeskolerne har. Omend dele af denne mediebevågenhed kan betragtes som politisk-ideologisk, ville medier som Berlingske Medier og andre dagblade næppe bringe oversigter over skolernes performance, hvis der ikke var læserinteresse for disse data.

CEPOS er som aktør i dette også interessant i forhold til digital innovation af mødet mellem borgerne og den offentlige sektor, idet de på egen hånd har offentliggjort karaktererne på egen hjemmeside, efter at regeringen bortskar rangordningen af skolerne på ministeriets hjemmeside. Mange skoler nedprioriterede eller kæmpede ligefrem imod innovationen, men andre tog over. Nettoresultatet er, at informationen om karakterer findes ad digital vej, men mange skoler har ikke gjort dette til central del af den information, der kommunikeres på deres hjemmesider. Hvorvidt skolernes tilbageholdenhed med at

offentliggøre karakterer på internettet på sigt vil erodere skolernes legitimitet, er et åbent spørgsmål.

Noter

1. Vi takker redaktørerne og reviewere for kommentarer til tidligere udgaver af denne artikel. Vi takker ligeledes deltagerne i EGPA PSG1 i Bergen og de gode kollegaer i COMA ved Aalborg Universitet samt fra Center for Skoleledelse ved CBS.

Litteratur

- Andersen, Kim (2004). *E-government and Public Sector Process Rebuilding*. Dordrecht: Kluwer Publishers.
- Andersen, Kim (2012). *Den kommunale ødegård: Status for digitaliseringen i den kommunale borgerservice medio 2012*. Aalborg: Aalborg Universitet, Institut for Statskundskab. <http://www.vbn.aau.dk> (29. maj 2013).
- Andersen, Kim og James. N. Danziger (1995). Information Technology and the Political World: the Impacts of IT on Capabilities, Interactions, Orientations and Values. *International Journal of Public Administration* 18 (11): 1693-1724.
- Andersen, Kim og Helle Z. Henriksen (2005). The First Leg of E-government Research: Domains and Application Areas 1998-2003. *International Journal of Electronic Government Research* 1 (4): 26-44.
- Andersen, Kim og Helle Z. Henriksen (2006). E-Government Maturity Models: Extension of the Layne and Lee Model. *Government Information Quarterly* 23 (2): 236-248.
- Andersen, Kim, Helle Z. Henriksen og Rony Medaglia (2012). Maturity in the Age of Digital Diversity: Beyond the Layne & Lee Model, pp. 205-220 i Ig Snellen, Marcel Thaens og Wim van de Donk (red.), *Public Administration in the information Age: Revisited*. Rotterdam: IOS Press
- Baum, Christopher H. og Andrea Di Maio (2000). Gartner's Four Phases of E-government Model. *Gartner Group Report No. COM-12-6173*. <http://www.gartner.com/id=317292> (29. maj 2013).
- Bland, Travis, Boris Bruk, Dongshin Kim og Kimberly T. Lee (2010). Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 15 (3): 1-25.
- Bovens, Mark (2005). Public Accountability, pp. 182-208 i Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. og Christopher Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Coursey, David og Donald Norris (2008). Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. *Public Administration Review* May/June: 523-536.

- Danziger, James N. og Kim Andersen (2002). The Impacts on Information Technology on Public Administration: An Analysis of Empirical Research from the “Golden Age” of Transformation. *International Journal of Public Administration* 25 (5): 591-627.
- Digitaliseringsstyrelsen (2011). *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. Den digitale vej til fremtidens velfærd*. Regeringen, KL, Danske Regioner. URL <http://www.digst.dk> (29. maj 2013).
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- EU (2011). <http://blogs.ec.europa.eu/digital-agenda/a-smart-and-digital-public-sector-%E2%80%93-we-must-get-there-but-how/> (29. maj 2013).
- Fountain, Jane E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hammer, Michael og Steve A. Stanton (1995). *The Reengineering Revolution: A Handbook*. New York: HarperBusiness.
- Hood, Christopher (1991). A New Public Management for All Seasons. *Public Administration* 69: 3-19.
- King, John L. og Kenneth L. Kraemer (1984). Evolution and Organizational Information Systems: An Assessment of Nolan’s Stage Model. *Communications of the ACM* 27 (5): 466-475.
- Layne, Karen og Jungwo Lee (2001). Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly* 18 (1): 122-136.
- Moon, M. Jae (2002). The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review* 62 (4): 424-433.
- Nielsen, Jacob (1994). Usability Inspection Methods, pp. 413-414 i *Conference Companion on Human factors in Computing Systems*. New York: ACM.
- Nielsen, Jeppe Agger, Lars Mathiassen og Sue Newell (2013). Theorization and Translation in Information Technology Institutionalization: Evidence from Danish Home Care. *MIS Quarterly* (under udgivelse).
- Norris, Donald F. og Chris G. Reddick (2013). Local E-Government in the US – Transformation or Incremental Change. *Public Administration Review* 73 (1): 165-175.
- Norris, Pippa (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pollitt, Christoffer (2012). *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogers, Everett (2003). *Diffusion of Innovations* (5. udg.). New York: The Free Press.

- Siau, Keng og Yuan Long (2005). Synthesizing Egovernment Stage Models – a Meta-synthesis Based on Meta-ethnography Approach. *Industrial Management & Data Systems* 105 (4): 443-458.
- Undervisningsministeriet (2005). Bekendtgørelse af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v. <http://www.retsinformation.dk/> (29. maj 2013).
- Wharton, Cathleen, Janice Bradford, Robin Jeffries og Marita Franzke (1992). Applying Cognitive Walkthroughs to more Complex User Interfaces: Experiences, Issues and Recommendations, pp. 381-388 i *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. New York: ACM.

Troels Schultz Larsen og Karl Löfgren

Empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor – TRYK Politi som case

Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor er blevet et etableret begreb i en dansk kontekst. Imidlertid er der ikke etableret en klar forståelse af, hvorledes samarbejdsdrevet innovation defineres eller studeres. Med det formål at vurdere styrkerne og udfordringerne bringes Sørensen og Torfings analytiske model til studiet af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor i spil i en konkret case-analyse. Casen er TRYK Politi – et pilotprojekt i samarbejde mellem Rigspolitiet og Nordsjællands Politi, som havde til formål at inddrage borgerne i det kriminalpræventive arbejde via mobilteknologi. Analysen viser, at Sørensen og Torfings model er en både interessant og relevant model, der er anvendelig i konkrete empiriske studier. Analysen viser også, at der er visse udfordringer for modellen, og at denne kunne styrkes yderligere gennem et teoretisk udviklingsarbejde – herunder af selve innovationsbegrebet.

Formålet med denne artikel er at bidrage til den akademiske debat om offentlig innovation generelt samt at vurdere fordele og udfordringer ved en nyudviklet analysemodel for studiet af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Innovation og samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor er efterhånden blevet etablerede begreber i en dansk politisk og samfundsvidenskabelig kontekst (Bason, 2007; Bhatti et al., 2011; Fuglsang og Pedersen, 2011; Jensen et al., 2008; Kristensen og Voxted, 2011; Sørensen og Torfing, 2011a). Imidlertid er der endnu ikke etableret en klar forståelse af, hvorledes innovation defineres, eller hvorledes innovation i den offentlige sektor studeres (Bommert, 2010; Vigoda-Gadot et al., 2008; Mulgan og Albury, 2003). Et af de få forsøg, der findes på at formulere en systematisk analysemodel for innovation i den offentlige sektor, er Sørensen og Torfing (2011a; 2011b). Til trods for deres ambition om at skabe akademisk debat og bibringe empiriske studier har ingen imidlertid taget handsken op endnu. Vi vil i den anledning afprøve, hvorledes analysemodellen fungerer i en empirisk kontekst med udgangspunkt i et casestudie.

Fundamentet for artiklen er et empirisk studie af innovationsprocessen omkring pilotprojektet TRYK Politi ved Nordsjællands Politi (NSJP) udarbejdet i regi af forskningsprojektet CLIPS (Collaborative Innovation in the Public

Sector). I forhold til samarbejdsdrevet innovation er politiet en interessant case, fordi det er en af de mest hierarkiske – og i visse henseender mest lukkede – organisationer i den offentlige sektor med en meget stærk fagprofessionel identitet og en organisationskultur, der i udgangspunktet kan vanskeliggøre innovation, inddragelse af borgere og samarbejde med forskellige eksterne parter. Endvidere er TRYK Politi et eksempel på en multilevel case, hvor samarbejdsaspektet ikke bare relaterer sig horisontalt til samarbejdet mellem forskellige ”eksterne” aktører (politiet, private firmaer, borgerne), men i særdeleshed vertikalt til en række ”interne”, men dog relativt autonome aktører inden for politiet på forskellige niveauer. Der er således intet i selve begrebet ”samarbejde”, som tilsiger, at der *skal* være tale om fx offentligt-privat samarbejde, før der kan tales om samarbejdsdrevet innovation. Det centrale ved samarbejdsaspektet i forhold til samarbejdsdrevet innovation ligger i, at der er tale om et bredt sammensat netværk af aktører, hvilket er tilfældet for TRYK Politi.

Selve artiklen er struktureret med udgangspunkt i Sørensen og Torfings analysemodel, og artiklen falder i syv korte afsnit fordelt på en teoretisk del og en mere case-orienteret del. Indledningsvis skitseres Sørensen og Torfings definition af innovationsbegrebet og deres analytiske model. Denne tager afsæt i en forståelse af, at alle innovationsprocesser er indlejrede i en institutionel arena, der er påvirket af en række faktorer. Disse faktorer udgøres af de forskellige eksogene forudsætninger, som påvirker den institutionelle arena, de ledelsesmæssige forudsætninger for og opbakning til innovation, de forskellige barrierer og drivkræfter for innovation, der gør sig gældende, samt de processuelle aspekter, der knytter disse faktorer sammen. Denne diskussion leder over i en introduktion til vores analysestrategi og vores datamateriale. Herefter følger artiklens mere case-orienterede del, der er struktureret efter analysemodellens fire ovennævnte faktorer. Artiklen afrundes med en diskussion af, hvad erfaringerne og implikationerne fra analysen af TRYK Politi kan fortælle os om styrkerne og udfordringerne ved Sørensen og Torfings analysemodel.

Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: definitioner og analyse model

Sørensen og Torfings model for samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor udgår fra en definition af innovationsbegrebet, hvor: ”Innovation referer 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, 2011a: 29). Det er vigtigt allerede her at understrege, at denne definition er en kontekstuel og processuel definition. Hermed gives ikke en apriorisk eller eksPLICIT definition af, hvad innovation er.

Derimod henleder definitionen opmærksomheden på en række til dels overlappende faktorer, der er konstituerende for, hvorvidt konkrete processer kan defineres som innovative eller ej. Dette fremgår også af den specifikke kobling, som Sørensen og Torfing skitserer mellem deres definition af begrebet og deres diskussion af, hvad der konstituerer en innovationsproces. Der bliver hermed tale om et processuelt innovationsbegreb i fire led, der analytisk kan skildres som a) udvikling, b) udvælgelse, c) implementering og d) spredning. Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at disse faser ikke nødvendigvis skal forstås som kontinuerlige eller kausalt sammenhængende (Sørensen og Torfing, 2011b: 851).

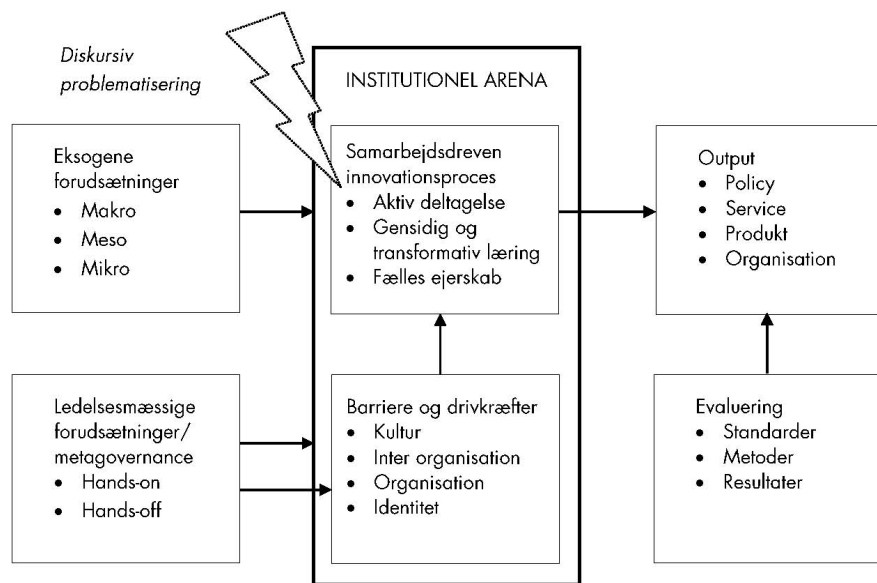
At der er tale om en processuel definition fremgår også af de fem implikationer, Sørensen og Torfing drager af deres definition af begrebet; for det første fremhæver definitionen, at innovation altid er kontekstuel. Det vil sige, at en innovation ikke behøver at være unik men blot ny i den givne kontekst. Dette perspektiv indebærer også en forståelse af, at overførslen af en ide fra en kontekst til en anden i reglen altid medfører en oversættelse og tilpasning til den lokale kontekst. For det andet er innovation altid udtryk for en intenderet forandring. Ikke i den forstand at resultatet skal kunne forudsiges, men forstået således, at forandringen skal være resultatet af en *bevidst* afsøgning efter nye ideer, løsninger eller modeller mv. For det tredje er det at få en ide ikke det samme som en innovation. At få en ny ide er en vigtig forudsætning for en innovationsproces, men det kræver, at ideerne implementeres og spredes, før at der er tale om en reel innovation. For det fjerde forudsætter den ovenstående definition, at der skabes en kvalitativ forandring, eller med andre ord at der er effekter af implementeringen af den nye eller kreative ide, hvad enten der så er tale om produkt, service, organisatoriske eller policymæssige forandringer. Endelig er det vigtigt at understrege, at definitionen ifølge Sørensen og Torfing ikke indeholder en normativ vurdering af, hvorvidt en given innovation er god eller dårlig, eller om effekterne er positive eller negative (Sørensen og Torfing, 2011a: 29; 2011b: 849).

En af fordelene ved at foretage et skifte fra en eksplicit til en processuel definition er, at det åbner mulighederne for en øget responsivitet i forhold til specifikke case-analyser. Omvendt er risikoen, at et sådant innovationsbegreb i sin kontekstafhængighed mister noget af sin analytiske kraft (Pollitt, 2011; Osborne og Brown, 2011).

Selve analysemodellen er eklektisk i sin karakter og er, ifølge forfatterne, inspireret af både erhvervsøkonomisk innovationsteori, sociologisk planlægningssteori og endelig moderne teorier om netværksstyring (Sørensen og Torfing, 2011a; 2011b). Formålet med modellen er at skitsere et skelet, der kan

hjælpe med at identificere de væsentligste elementer og disses samspil, som bør inddrages i konkrete analyser. Det er således modellens evne til at udfylde denne rolle, såvel som dens evne til at generere relevante spørgsmål, som vi vurderer den på, og som vi vil vende tilbage til i denne artikels afrunding.

Figur 1: Analytisk model til studiet af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor



Med udgangspunkt i figur 1 tager analysemodellen afsæt i den grundantagelse, at alle innovationsprocesser er initierede. Det vil sige at der er sket en problematisering eller italesættelse på den ene eller anden måde – lynet i modellen – af et udviklingspotentiale, et behov eller en problematik, som den givne organisation finder det vigtigt at forfølge. Samtidig er det en grundantagelse at alle innovationsprocesser er indlejrede i en given institutionel arena (fremhævet med fed i figuren), som indeholder en række drivkræfter og barrierer, der enten fremmer eller hæmmer samarbejde og innovation. Denne institutionelle arena er samtidig påvirket af en række eksogene faktorer på mikro-, meso- og makroniveau, samt af de former for ledelse eller metastyring, der gør sig gældende – de to kasser til venstre i figuren. Med metastyring menes forskellige former for direkte og indirekte netværksstyring, koordination og ledelse af selvledelse (Löfgren, 2012: 15; Sørensen, 2006: 98; Jessop, 1998: 14, 42; Kooiman, 1993:

46-47). Resultatet er en eller anden form for kvalitativ forandring, der på forskellig vis, afhængigt af normer, værdier og metoder etc., kan evalueres og vurderes – de to kasser til højre i figuren (Sørensen og Torfing, 2011b: 858). På denne vis kan modellen grundlæggende analytisk inddeles i fire faktorer, som kan siges at indvirke på den institutionelle arena, i hvilken innovationsprocessen er indlejret. Med disse analytiske faktorer menes aspekter af den samlede innovationsproces, der er centrale for at kunne forstå og forklare, hvad der er foregået. Når vi betegner disse faktorer som analytiske, er det for at understrege, at der er tale om faktorer, som i praksis ofte vil være både sammenhængende og overlappende, men hvor det af analytiske årsager kan være nødvendigt at skelne mellem dem.

1. Eksogene faktorer.
2. Ledelsesmæssige eller metastyringsfaktorer.
3. Institutionelle vilkår der enten fremmer eller hæmmer samarbejdsdrevne innovationsprocesser.
4. Procesmæssige faktorer.

Til disse faktorer kan også henregnes 5) diskursive faktorer, der er medvirkende til at skabe en forståelse eller erkendelse af behovet for innovation samt 6) evalueringen eller den efterfølgende vurdering af processen og resultaterne. Disse har vi imidlertid i al væsentlighed valgt at afgrænse os fra.

I det følgende er omdrejningspunktet en skitsering af vores analysestrategi samt koblingen mellem de analytiske faktorer og konkretiseringen af en række specifikke analyseparametre, der skal udgøre afsættet for case-analysen.

Analysestrategi, metode og data

Selvom de fire ovennævnte analytiske faktorer giver os nogle heuristiske pejlemærker for en case-analyse, er der i mindre grad tale om en færdig analyseramme egnet til konkrete empiriske studier. Vi har i vores analysestrategi valgt først at studere de fire analytiske faktorer som separate faktorer, der enten fremmer eller hæmmer innovation i den offentlige sektor, for så efterfølgende at diskutere deres indbyrdes relationer. Dette gjorde vi ved at formulere en række konkrete arbejdsspørgsmål som operationaliseringer af de fire analytiske faktorer. Selve arbejdsspørgsmålene er vores tentative forsøg på at operationalisere en i grunden heuristiske model. Konkret er de formuleret med afsæt i en refleksivproces dels i forbindelse med det feltarbejde, der ligger til grund for vores case, dels i forbindelse med afrapporteringen af dette feltarbejde (Schultz Larsen, 2012), og sidst men ikke mindst i forbindelse med de løbende diskus-

sioner i CLIPS-projektet af den pågældende case såvel som samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor mere generelt:

1. Eksogene faktorer

- Hvilke traditioner er der for samarbejdsdrevne processer med borgere generelt inden for den specifikke policy-sektor? (makro)
- Er der nogle særlige legale-institutionelle vilkår for samarbejde (herunder borgerinddragelse)? (meso)
- Er der på frontmedarbejderniveau gode eller dårlige erfaringer med samarbejde (herunder borgerinddragelse), og hvilke incitamenter er der til samarbejde (mikro)?

2. Ledelse/metastyring

- På hvilken måde understøtter/modarbejder ledelse samarbejdsdrevet innovation?
- Er der tale om aktiv eller passiv styring, og er den regelbaseret eller netværksbaseret?

3. Institutionelle faktorer

- Hvilke institutionelle barrierer og drivkræfter hæmmer og fremmer innovation: institutionelle siloer, kulturer, normer, rutiner, diskurser, hierarkier og netværker?

4. Procesmæssige faktorer

- Er der tale om en mægtig-/myndiggjort deltagelse?
- Føler deltagerne medejerskab til nye ideer og løsninger?

Da formålet med denne artikel er at vurdere en analysemodel, vil disse spørgsmål primært fungere som analytiske fikspunkter, hvor vores forskningsinteresse lige så meget knytter sig til de resultater, modellen leverer, som til de empiriske fænomener i vores case, der ikke umiddelbart indfanges, og til de problemstillinger, hvor den ikke er præcis nok.

I relation til den konkrete case udspringer vores empiri fra et delprojekt under ovennævnte CLIPS-projekt, hvor vi studerede, hvordan Rigspolitiet i samarbejde med NSjP afprøvede mulighederne for borgerinddragelse i det kriminalpræventive arbejde gennem mobilteknologi – et pilotprojekt, der fik navnet TRYK Politi (NSjP, 2011a; 2011b). Metodemæssigt er der tale om anvendelse af en række forskellige data og metoder bestående af deltagerobservationer og feltdagbogsnotater (af møder og workshops mv. i regi af TRYK Politi), kvalitative interviews (seks længere interviews samt seks opfølgende samtaler) med respondenter fra forskellige niveauer og afdelinger af politiet, studier af primærdokumenter produceret af eller i relation til TRYK Politi

(fx løbende mødereferater, projektkommissorium, projektbeskrivelser og evalueringer mv.), analyser af operations- og performancedata fra TRYK Politi samt en del rapporter og arbejdsplaner udarbejdet til CLIPS forskningsprojektet (Schultz Larsen, 2012). De indsamlede data og de anvendte metoder er behandlet kvalitativt og på samme epistemologiske og paradigmatisk niveau med udgangspunkt i en *multi-method*-tilgang (Teddle og Tashakkori, 2009). For nærmere beskrivelse af vores data samt behandlingen af disse henvises til Schultz Larsen (2012).

De eksogene faktorer: baggrunden for TRYK Politi

Formålet med TRYK Politi var at afprøve mulighederne for at inddrage borgerne mere aktivt i det kriminalpræventive arbejde ved hjælp af mobilteknologi – såkaldt *m-policing* (Rigspolitiet, 2010c). Vores interesse i TRYK Politi var imidlertid ikke det teknologiske aspekt men derimod politiets implicitte ønske om at inddrage og samarbejde med borgerne. Når ideen om borgerinddragelse fangede an i 2010, var det hovedsagelig fordi der blev konstateret en massiv stigning i antallet af indbrud i privat beboelse i Nordsjællands politikreds i 2009. Når indbrud i privat beboelse var et centralt tema, skal dette blandt andet ses i lyset af politireformen fra 2007 og den efterfølgende kritik af blandt andet ”politisvigt” (Schultz Larsen, 2012: 10-11; Balvig et al., 2011: 23-25).

I første omgang førte dette blandt andet til oprettelsen af et forsøg med et direkte telefonnummer til en særlig indbrudsenhed, hvor berørte borgere kunne ringe ind. Resultatet af dette forsøg var, til NSjP overraskelse, en stor opmærksomhed fra borgernes side. Samtidig blev NSjP opmærksomme på et projekt i Holland (Burgernet), der kombinerede mobiltelefoni og inddragelsen af borgere i det kriminalpræventive arbejde (Schultz Larsen, 2012: 20).

Med inspiration fra Burgernet formåede NSjP at vække Rigspolitiets interesse, blandt andet pga. tilkomsten af en ny rigspolitichef, der understregede behovet for en mere professionel projektstyring og for at fremme innovation inden for politiet (Rigspolitiet, 2010a). Dette førte til et fællesudkast til TRYK Politis første projektkommissorium (Rigspolitiet, 2010b). Her blev TRYK Politi udformet som et mindre pilotprojekt, der skulle operere inden for nogle snævre rammer og med begrænsede ressourcer i et samarbejde mellem Rigspolitiet og NSjP. I det første udkast var målet alene at teste mulighederne for, hvorvidt en sådan teknisk platform kunne etableres, og hvorvidt et samarbejde med borgerne ville være muligt (Rigspolitiet, 2010b). Teknisk betød dette, at pilotprojektet blev barberet ned til at være en simpel sms-baseret løsning uden den geografiske positionering, der var udgangspunktet for Burgernet. Omvendt blev der lagt stor vægt på samarbejdsrelationerne med borgerne. Det

konkrete koncept kom på denne måde til at bestå i, at tilmeldte borgere, når politiet har brug for deres hjælp, modtager en sms, der forklarer, hvad borgerne skal holde øje med og eventuelt melde tilbage om. Observerer borgeren efterfølgende noget, kontaktes politiet ved at besvare sms'en (Rigspolitiet, 2010b).

Baggrunden for projektet kan på denne måde betegnes som en brændende platform, der fik aktørerne – NSjP og Rigspolitiet – til for en kort periode at se bort dels fra tidligere måder og traditioner for at køre udviklings- og pilotprojekter på, dels måderne at håndtere det kriminalpræventive arbejde på. Udgangspunktet for TRYK Politi var således, at der til trods for en meget begrænset erfaring med borgerinddragelse og samarbejdsdrevet innovation blev iværksat et pilotprojekt, hvor disse elementer var omdrejningspunktet. Snarere end den institutionelle forhistorie, var det således pres og impulser udefra og en ny ledelse, der fremmede projektet i den indledende fase.

Ledelse og metastyring

I relation til det ledelsesmæssige, så er TRYK Politi et godt eksempel på en proces karakteriseret ved metastyring af et netværk af aktører. Netværket omkring TRYK politi var bredt sammensat af aktører fra en række forskellige sammenhænge og inkluderede private virksomheder, aktører fra forskellige afdelinger i Rigspolitiet herunder kommunikationsafdelingen og it- og projektafdelingen samt aktører fra NSjP's ledelse, hr-afdeling, kommunikationsafdeling, juridisk kontor, den operationelle søjle samt projekt- og udviklingsafdelingen. Endelig var en række andre eksterne parter mere eller mindre involveret i TRYK Politi.

Umiddelbart kunne indtrykket være, at projektledelsen og styregruppen gennem en forholdsvis passiv tilgang formåede at få styret et netværk af aktører i en bestemt retning med henblik på at få afprøvet et pilotprojekt med nationalt potentiale. Imidlertid bliver ledelsesdiskussionen mere tvetydig end som så. I forhold til de formål og ideer der var blevet nedfældet i projektkommis-soriet, opstod der relativt hurtigt en interesseforskydning mellem Rigspolitiet og NSjP. NSjP pressede på for, at der skulle komme mere ud af projektet end blot en foranalyse, og at projektet skulle have praktisk relevans for NSjP. Hermed udfordrede NSjP de vante forretningsgange inden for politiet. At NSjP kunne gøre dette, skyldes i vidt omfang lederne i NSjP's fornemmelse for de organisatoriske mulighedsrum på det pågældende tidspunkt for at bruge Kingdons terminologi (Kingdon, 1995). Dette *policy window* skyldes dels organisationsforandringerne i Rigspolitiet som følge af politireformen, dels at visse dele af Rigspolitiet gerne så en kvalitativ forandring af samarbejdet mellem Rigspolitiet og de enkelte politikredse i retning af en mere horisontal relation.

Dette står i kontrast til den traditionelle tilgang, der er mere bureaukratisk og topstyret fra Rigspolitiets side (Schultz Larsen, 2012: 26).

Enigheden omkring, at projektet skulle køre, betød således ikke, at der var enighed om, *hvorledes* det skulle køre, eller *hvad* dets endelige formål skulle være. Der var med andre ord et behov for at finde en form, hvor parterne kunne "få tandhjulene til at falde i hak", som en af deltagerne formulerede det (citeret fra Schultz Larsen, 2012: 27). I NSjP herskede der på daværende tidspunkt en helt entydig ledelsesmæssig opbakning til projektet, og samtidig var der i hele organisationen en stærk vilje til at håndtere indbrudssituationen. Omvendt var der på daværende tidspunkt en vis splittelse og handlingslammelse i Rigspolitiet, dels forårsaget af politireformen, dels af tilkomsten af en ny topledelse (Balvig et al., 2011: 18-21). Med udgangspunkt i den stærke interne enighed og vilje gik NSJP meget aktivt ind i sagen og pressede på for, at projektet ikke bare skulle være et papirprojekt men et konkret innovationsprojekt. Det betød, at NSJP, i forhold til rollefordelingen, reelt overtog projektet og ansvaret fra Rigspolitiet (Schultz Larsen, 2012: 27-29). Projektet forblev dog officielt i regi af Rigspolitiet under det nationale efterforskningscenter for indbrud (NEC) (Schultz Larsen, 2012: 26-30). Men denne forskydning gav spændinger, da det udfordrede de vante forretningsgange inden for politiet.

Der var også et andet aspekt, hvori de ledelsesmæssige faktorer spillede en væsentlig rolle. Med den entydige ledelsesmæssige opbakning og den lokale forankring i NSjP blev der skabt et konkret innovationsrum, hvor det var muligt at "tænke ud af boksen" og "lege med ideerne" om, hvorledes dette projekt kunne komme til at se ud (Rigspolitiet, 2010c). Omvendt betød overdragelsen af projektet til NSjP og den stærke opbakning også et udtalt forventningspres, hvor ideerne, der blev udviklet, meget hurtigt blev konfronteret med virkeligheden. Dette førte til, at NSjP fik udviklet et fuldt funktionsdygtigt system på kun godt og vel otte uger. Men tidspreset og en dominerende 'gør-det-selv'-kultur bevirkede, at det var en meget snæver kreds, der stod for selve udviklingen af ideerne og konceptet. Samtidig førte tidspreset og gør-det-selv-kulturen også til, at borgerne i realiteten blev helt afkoblet fra udviklingsprocessen. På denne måde giver det mere mening at betegne projektet som et *borgeraktiveringsprojekt* end et *borgerinddragelsesprojekt* (Schultz Larsen, 2012: 40).

Kort sammenfattet er ledelsesproblematikken i TRYK Politi flertydig. Først og fremmest peger vores case på, hvordan ledelsen i NSjP fik mulighed for at spille på de modsætninger, der gjorde sig gældende i Rigspolitiet. Dette udnyttede ledelsen i NSjP til at tage ejerskab over et projekt på en ny måde, der ikke tidligere er set inden for politiet. Samtidig udgjorde den interne mobilisering

i NSJP, tidspresset og gør-det-selv-kulturen, at der blev tale om en ganske fast form for metastyring.

Institutionelle faktorer: barrierer og drivkræfter

Resultatet af rollefordelingsprocessen og den entydige ledelsesmæssige opbakning fra NSJPs side betød, at der blev etableret et fælles sprog eller med andre ord en række implicitte spilleregler for, hvorledes arbejdet med TRYK Politi skulle forløbe. Med hensyn til mulige institutionelle barrierer og drivkræfter er der flere relevante resultater, der fremkommer med vores case.

Af drivkræfter kan for det første fremhæves skabelsen af det – i forhold til politiet – bredt sammensatte og unikke netværk omkring udviklingen af TRYK Politi (Schultz Larsen 2012: 53). Dette var en vigtig faktor, hvor en ny og mere ”åben” samarbejdskultur inden for netværket medvirkede til at drive processen. Det samme kan siges om etableringen af ovenfor nævnte innovationsrum. En tredje faktor, der måske lidt paradoksalt har medvirket til at drive TRYK Politi frem, har været manglen på konkrete specifikationer og succeskriterier for selve projektet. Det første projektkommissorium (Rigspolitiet, 2010b) indeholder kun få konkrete tekniske og administrative anvisninger og kan i realiteten bedre forstås som en hensigtserklæring for et fremtidigt kriminalpræventivt borgerinddragelsessystem. Samtidig blev de sædvanlige procedurer for projektstyring også omgået, da TRYK Politi blev overdraget fra Rigspolitiet til NSJP. En projektstyring der normalt forudsætter udarbejdelsen af en business-case, som er opdelt i en række faste faser, og som munder ud en cost-benefit-analyse (Schultz Larsen, 2012: 59). Men i modsætning til en sådan projektstyring blev det skabte innovationsrum koblet med en innovationsproces uden klare kriterier og specifikke mål.

Ud over drivkræfterne har der været en række institutionelle barrierer på spil i udviklingen af TRYK Politi. Her er gør-det-selv-kulturen, som vi har omtalt tidligere, formentlig den væsentligste. Denne gjorde det svært at håndtere ideen om, at eksterne aktører, herunder borgere, skulle deltage i processen. Så selvom der på mange måder kan tales om et vellykket projekt, lå nøglen til den umiddelbare succes ikke i borgerinvolvering, men tværtimod i en snæver udvalgt og afgrænset gruppe af aktører. Det betyder, at projektet allerede i sin udviklingsfase gik glip af de potentielle ressourcer, der ligger i at inddrage en lang række forskellige aktører.

Hermed har der været både institutionelle barrierer og drivkræfter på spil i innovationsprocessen omkring TRYK Politi. Det kan dog diskuteres, hvad der i realiteten definerer en barriere og en drivkraft. Gennemgangen af de forskellige dele af projektet tyder således på, at forskellige elementer er barrierer

på nogle tidspunkter og drivkræfter på andre tidspunkter. Fx har en del af de faktorer, som vi har benævnt drivkræfter, bestået i en eksklusion af forskellige grupper fra udviklingsfasen – særligt borgerne. Gør-det-selv-kulturen er et godt eksempel på denne dobbelthed; som en barriere der ekskluderer en række potentielle ressourcer og løsningsmuligheder, men også en drivkraft der rent faktisk gjorde det muligt at udvikle et fuldt funktionsdygtigt projekt på kun otte uger.

Procesmæssige faktorer

Der var flere faktorer på spil i og omkring selve innovationsprocessen, men her vil vi kun kort forholde os til to. Først og fremmest var det interessant at se, hvorledes hele forløbet i høj grad har været en læringsproces for de aktivt involverede aktører. Omvendt fik særligt de eksterne aktørers (borgerne og de medarbejdere der skulle anvende systemet) læring karakter af passiv modtagelse af information snarere end en fælles proces præget af medejerskab. Denne diskussion omkring medejerskab spiller også en rolle i en anden af de faktorer, der har kendetegnet processen omkring TRYK Politi.

Den anden faktor, som træder klart frem, er den markante udvikling af projektet, der skete fra de første ideer i sommeren 2010, som omhandlede nedbringelse af indbrud i privat beboelse (Rigspolitiet, 2010b), til det projekt, der blev endeligt evalueret i august 2011, som fokuserede på bløde parametre som "usynlig tryghed", *citizenship* og *awareness* (NSjP, 2011b). Dette skifte i TRYK Politi var ikke direkte intenderet fra starten, omvendt var der heller ikke tale om et ubevidst skred. Interessant i denne sammenhæng var imidlertid, at der internt i politiet var forskellige opfattelser af denne udvikling. På den ene side var der dem der mente, at udviklingen burde anskues som første skridt i retning af en ny måde for politiet at håndtere innovation på og mere generelt politiets måde at opfatte borgerne på. Som en af deltagerne i projektet udtrykker det: "Projektet har undergået et paradigmeskifte. Forstået på den måde, at projektet i højere grad kan ses som en spydspids for 'partnerskabet med borgerne', snarere end en succes på den operationelle anvendelse" (Referat fra styregruppemøde, 4. maj 2011).

Omvendt blev dette skifte også kritiseret, og mest markant kom dette til udtryk under en evaluerings-workshop i januar 2011, hvor en af deltagerne betegnede projektets "paradigmeskifte" som et udtryk for dårlig projektstyring og *mission creep* (Feltnoter, 26. januar 2011). Denne drejning fra "produktinnovation" mod "symbolsk innovation" var der ingen af deltagerne i projektet, der var uenige i. Spørgsmålet var imidlertid, hvordan de forskellige aktører anskuede denne udvikling. Med dette modsætningsforhold blev det tydeligt,

at det, der var på spil med TRYK Politi, ikke bare var et mindre innovationsprojekt men også et tovtækkeri om, hvilke forskellige rationaler der skal være gældende inden for politiet i forhold til politiets selvopfattelse og anskuelse af egen rolle. Det skal naturligvis ikke forstås således, at et, i sammenligning med politiet *in toto*, mikroskopisk innovationsprojekt til 500.000 kr. og to årsværk er afgørende for udviklingen af fremtidens politi. Men derimod at innovationsprojektet og processen omkring det kom til at reflektere en række af de mere dybtliggende forandringsprocesser i organisationen og de forskellige og til tider modstridende rationaler, der gjorde sig gældende i denne sammenhæng.

Skal vi sammenfatte dette kort, synes implikationen at være, at TRYK Politi i en bredere kontekst på en og samme tid skal forstås både som et konkret innovationsprojekt og som et organisationsstrategisk tiltag. Dette understreger i realiteten en af de grundlæggende faktorer, der adskiller innovation i hhv. den private og den offentlige sektor. At der helt grundlæggende er tale om politiske processer i den offentlige sektor, hvor forskellige former for magtspil mellem forskellige interesser og grupper er centrale for at kunne forstå processerne (Hartley, 2005; Røste og Miles, 2005; Sundbo, 1997). Her bliver spørgsmålet, om ikke alle innovationsprocesser i den offentlige sektor bør analyseres som "dobbeltprocesser", der dels handler om "konkrete innovationer", dels handler om "politiske processer" og om, hvorledes forskellige involverede grupper eller aktører anskuer de givne institutionelle rammer?

Relevansen af ovenstående forståelse synes også understreget i forhold til at kunne forklare det videre forløb i processen omkring TRYK Politi. Det endelige resultat blev således, at TRYK Politi henover sommeren 2011 i realiteten blev kørt ud på et sidespor. Vurderingen og evalueringen af projektet fra Rigspolitiets side endte med at anskue forløbet omkring TRYK Politi som et udtryk for en innovationsproces, der var kørt skævt i forhold til målsætningerne. Indstillingen blev på denne baggrund, at der *ikke* var tale om en innovation, som var egnet til at nationalisere pga. manglende performance. Dette til trods for at projektet opnåede sammenlignelige resultater målt på en række objektive variable i forhold til det hollandske projekt, der inspirerede til TRYK Politi (Schultz Larsen, 2012: 44-45). Mere overordnet understreger indstillingen imidlertid, hvorledes forskellige aktører og deres forestillinger, normer og værdier har indflydelse på de konkrete innovationsprocesser og på betingelserne for, hvorvidt en given proces efterfølgende forstås som en succes eller ej. I forhold til de forudsætninger der er med til at udforme den givne institutionelle arena, er det også relevant at understrege det helt grundlæggende forhold mellem Rigspolitiet og NSjP. Hvor den indledende proces med hensyn til rollefordelingen, hvor NSjP tog teten, udgjorde en konkret drivkraft

for innovation, endte den i den afsluttende fase med at blive den væsentligste barriere. De aktører i Rigspolitiet, der skulle evaluere og vurdere TRYK Politi, kunne ikke længere identificere sig med projektet, fordi det havde udviklet sig til at repræsentere nogle grundlæggende værdier, normer og en problemopfattelse, der var helt forskellig fra deres.

Opsamling og diskussion

Vores brug af Sørensens og Torfings analysemodel illustrerer på mange måder kvaliteterne og anvendeligheden af modellen med hensyn til at analysere samarbejdsdrevne innovationsprocesser i den offentlige sektor. De analytiske faktorer, modellen opstiller, giver både mening og er anvendelige som operationelle pejlemærker for empiriske studier. Således vurderer vi på baggrund af vores case-analyse, at modellen både er i stand til at generere relevante hypoteser, producere relevante undersøgelsesspørgsmål, og at den bidrager til relevante og forklaringsbærende analyser. Imidlertid giver mødet mellem modellen og den empiriske case anledning til en række overvejelser vedrørende udfordringerne – særligt i forhold til fremtidig teoriudvikling.

Det første punkt, vi gerne vil henlede opmærksomheden på, relaterer sig til selve definitionen af innovationsbegrebet og det processuelle aspekt ved modellen. Hvor dette på den ene side viste sig at gøre modellen anvendelig og meningsfuld i analysen af innovationsprocesser, opstår der på den anden side en udfordring i forhold til at anvende modellen til at vurdere, hvornår en innovationsproces i realiteten skaber innovation. Hvis vi kort vender tilbage til de fem implikationer af innovationsdefinitionen, som Sørensen og Torfing fremhæver, og relaterer dem til vores case, illustreres udfordringen. Spørgsmålet er, hvorvidt TRYK Politi kan betegnes som en innovation. Selvom ideen til TRYK Politi er inspireret af det hollandske Burgernet, er der ingen tvivl om, at selve projektet i høj grad er blevet tilpasset og oversat til den nordsjællandske kontekst. Samtidig var der også helt klart tale om et eksplicit forsøg på bevidst at skabe forandringer. Ideen blev også omsat og implementeret i organisationen, hvilket 60 gennemførte operationer over en seks måneders periode vidner om. Men på spørgsmålet om hvorvidt TRYK Politi formåede at skabe en kvalitativ forandring, synes modellen at komme til kort. Nøgternt set havde projektet en operativ succesrate på 9 pct., hvilket er på linje med det større og mere avancerede Burgernet (Schultz Larsen, 2012: 45). På den anden side blev TRYK Politi som nævnt ikke nationaliseret. Det stiller spørgsmålet om, hvad der egentlig skal forstås med begrebet ”en kvalitativ forandring”? Samtidig bliver det åbenlyst, at definitionen afhænger af, hvilke aktørperspektiver der privilegeres. Heraf følger endvidere, at det bliver vanskeligt at håndtere den sidste implikation

ved definitionen, der stipulerede, at der ikke er tale om en normativ definition. Det skal imidlertid retfærdigvis nævnes, at forfatterne selv gør opmærksom på, at vurderingen af en innovation ”afhænger ... af øjnene der ser” (Sørensen og Torfing, 2011a: 20). Omvendt synes forfatternes opfordring til at foretage en samlet vurdering, der inddrager alle berørte parters opfattelser af resultaterne, ikke at løse dette problem (Sørensen og Torfing, 2011a: 20). Videre gør samme definitoriske usikkerhed sig også gældende i forhold til, hvornår noget fremmer eller hæmmer innovation. Som analysen af vores case viste, udgjorde forskellige kulturelle, organisatoriske og ledelsesmæssige faktorer både barrierer og drivkræfter for innovation på forskellige tidspunkter i processen. Det vil sige, at en given faktor kan udgøre både en barriere og en drivkraft i den samme innovationsproces.

En anden udfordring i forhold til det begrebsdefinitoriske er, hvorvidt man ville nå de samme resultater, hvis man undersøgte innovationsprocesser i den private sektor. Hverken begrebsdefinitionen eller modellen fremdrager således nogle særlige implikationer vedrørende det faktum, at der alene ses på innovationer i den offentlige sektor. Denne udfordring skal også ses i relation til den ovenstående diskussion om nødvendigheden af at forstå de specifikke politiske processer, som innovation i den offentlige sektor er indlejret i. Det er således et åbent spørgsmål, om modellen kan siges at indfange dette perspektiv som en del af de eksogene forudsætninger, eller hvorvidt det skal analyseres i relation til de barrierer og drivkræfter, der gør sig gældende i den enkelte institutionelle arena.

Sidst men ikke mindst synes der at ligge et større teoretisk udviklingsarbejde forude i forhold til at udfolde innovationsdefinitionens relation til flere af de indeholdte begreber fx i forhold til læringsteori og modellens begreb om fællesejerskab. Dette ændrer imidlertid ikke ved det forhold, at der er tale om en både interessant og relevant model, som giver mening og er anvendelig i empiriske studier.

Litteratur

- Balvig, Flemming, Lars Holmberg og Maria Pi Højlund Nielsen (2011). *Verdens bedste politit – Politireformen i Danmark 2007-2011*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Bason, Christian (2007). *Velfærdsinnovation – Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- Bhatti, Yosef, Asmut Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2011). Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres. *Public Administration* 89 (2): 577-594.

- Bommert, Ben (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review* 11 (1): 15-33.
- Fuglsang, Lars og John S. Pedersen (2011). How Common is Public Sector Innovation and How Similar Is It to Private Sector Innovation?, pp. 44-60 i Victor Bekkers, Jurian Edelenbos og Bram Steijn (red.), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hartley, Jean (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management* 25 (1): 27-34.
- Healey, Patsy (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Time*. London: Routledge.
- Jensen, Kirsten Engholm, Jens Peter Jensen, Annemette Digmann og Henrik W. Bendix (2008). *Principper for offentlig innovation – fra best practice til next practice*. København: Børsens Forlag.
- Jessop, Bob (1998). *The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2. udgave. Cambridge: Pearson Publishing.
- Kooiman, J. (1993) *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kristensen, Catharina J. og Søren Voxted (red.) (2011). *Innovation og entreprenørskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Löfgren, Karl (2012). Netværksstyring af e-government. *Politik* 15 (3): 14-22.
- Mulgan, Geoff og David Albury (2003). *Innovation in the Public Sector. Prime Minister's Strategy Unit*. London: Government of the United Kingdom.
- NSjP (2011a). *Indstilling vedrørende TRYK Politi*. Helsingør: Nordsjællands Politi og Rigspolitiet.
- NSjP (2011b). *Projekt SMS – TRYK Politi – evaluering af efterforskningsdelen i SMS systemet*. Helsingør: Nordsjællands Politi.
- Osborne, Stephen og Louise Brown (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would be King? *Public Administration* 89 (4): 1335-1350.
- Pollitt, Christopher (2011). Innovations in the Public Sector – An Introductory Overview, pp. 25-43 i Victor Bekkers, Jurian Edelenbos og Bram Steijn (red.). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rigspolitiet (2010a). *Politiets og anklagemyndighedens strategi for 2011-2015*. København: Rigspolitiet.
- Rigspolitiet (2010b). *Projektkommissorium: Borgervarsling/Borgeralert*. København: Rigspolitiet.

- Rigspolitiet (2010c). *Projektbeskrivelse: Borgervarsling/Borgeralert*. København: Rigspolitiet.
- Røste, Rannveig og Jan Miles (2005). *Differences in Public and Private Sector Innovation*. Oslo: Publin Report D. 9.
- Schultz Larsen, Troels (2012). Tryk Politi – case beskrivelse og diskussion af projektets barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. *CLIPS working paper nr. 8*. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Sundbo, Jon (1997). Management of Innovation in Services. *Service Industries Journal* 17 (3): 432-455.
- Sørensen, Eva (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration* 36 (1): 98-114
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011a). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor, pp. 19-40 i Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011b). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society* 43 (8): 842-868.
- Teddlie, Charles og Abbas Tashakkori (2009). *Foundations of Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Vigoda-Gadot, Eran, Aviv Shoham, Nirza Schwabsky og Ayalla Ruvio (2008). Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-Country Exploration of Citizens' Perspectives. *Public Administration* 86 (2): 307-329.

Helle Ørsted Nielsen og Anders Branth Pedersen

Hvordan kan staten fremme innovation, der fører til bæredygtige energisystemer? Forskellige teoretiske approaches

I forbindelse med finanskrisen er der kommet globalt fokus på, at en omstilling til bæredygtig energiproduktion kan udgøre et nyt vækstlokomotiv og reducere CO₂-udslip. I et politologisk perspektiv er et relevant spørgsmål derfor, hvordan offentlige politikker kan fremme innovation, der sikrer en sådan omstilling. Artiklen undersøger, om nyere systemiske transitionsteorier indebærer en reformulering af statens rolle i innovationsprocesser sammenlignet med traditionelle økonomiske teorier om innovationsfremme. Det gør den dels gennem teori-review, dels gennem en sammenligning af hollandsk og dansk energipolitik, idet den hollandske politik eksplicit hviler på transitionsteorien. Vi finder, at økonomiske teorier og transitionsteorier på det abstrakte plan understøtter forskellige ambitionsniveauer for energipolitikken, men bruger af samme værktøjskasse. Artiklen konkluderer, at transitionstilgangen som implementeret i den hollandske energipolitik ikke indebærer en afgørende nytænkning af policy og indtil videre har skabt mindre innovation i energiproduktionen end den danske tilgang. Forklaringen herpå ligger dog snarere i den konkrete sammensætning og implementering af policy-instrumenter end i teoriforskelle.

Nye energiteknologier indgår som et uomgængeligt element i enhver strategi, der skal mindske verdens klimaproblemer (se fx Klimakommissionen, 2010). Samtidig er der i forbindelse med finanskrisen kommet globalt fokus på, at udvikling af grønne teknologier kan udgøre et nyt vækstlokomotiv og reducere CO₂-udslip og sikre energiforsyningen (OECD, 2011). Udvikling af energiteknologier foregår primært i den private sektor, men fra et politisk perspektiv er et relevant spørgsmål, hvordan offentlige politikker kan fremme innovation, der sikrer en bæredygtig omstilling af energisektoren. Fokus i artiklen er således ”innovation *policy*”.

Artiklen sammenligner forskellige teoretiske bud på, hvordan statslige politikker kan bidrage til innovation. Disse spænder fra incitamentsbaseret økonomisk teori med fokus på teknologiudvikling til nyere transitionsperspektiver, der dels fremhæver nødvendigheden af at kunne styre innovation i bæredygtig retning, dels anlægger en bredere systembaseret tilgang, hvor innovation indebærer sammenhængende ændringer af teknologier, markeder, forbrugerpræk-

sis, infrastruktur og institutioner (Smith et al., 2010; Geels, 2010). Konkret undersøger artiklen, om denne bredere systembaserede tilgang også indebærer en reformulering af statens rolle i innovationsprocesser, og dermed udvides perspektivet til "policy-innovation". Det gør vi dels gennem teori-review, dels gennem sammenligning af hollandsk og dansk energipolitik, idet Hollands energipolitik fremhæves som eksempel på en politik, der eksplicit bygger på transitionsperspektivet, mens den danske energipolitik opfattes som en mere traditionel tilgang til innovation.

Vi finder, at økonomiske teorier og transitionsteorier på det abstrakte plan understøtter forskellige ambitionsniveauer for energipolitikken, men bruger af samme værktøjskasse: dvs. økonomiske instrumenter, regulering og information. Dog er der ud af dette perspektiv vokset en konkret policy-innovation i form af såkaldte transitionsplatforme, dvs. netværks- og læringsfora. Sådanne har i høj grad tegnet den hollandske energipolitik, mens den danske politik bygger på et bredt udsnit af traditionelle policy-instrumenter. Den danske energipolitik tegner indtil videre mere succesfuld, og vi konkluderer, at transitionsteorien som udtrykt i den hollandske tilgang ikke bidrager med afgørende nye policy-ideer. Men et udviklingspotentiale ligger i en klarere teoretisering af, hvordan samspillet mellem forskellige policy-instrumenter kan bidrage til at koordinere transitionsprocesserne mellem de forskellige niveauer i systemet. Innovation forstås her som udvikling, indoptagelse og anvendelse af ideer, objekter, praktikker, jf. Hansen og Jacobsens definition på offentlig sektor-innovation (dette nummer), men afviger fra definitionen, idet selve innovationsprocessen ikke primært varetages af producenter af offentlige ydelser, men af aktører i det samlede energisystem.

Teorier om politikker for bæredygtig udvikling

Økonomisk baserede teorier om teknologi og innovation

Økonomisk baserede teorier om innovation varierer med hensyn til, hvordan staten skal gribe ind for at fremme innovation, men det er klassiske instrumenter som regler, økonomiske instrumenter og information, der bringes i spil. Idet fokus i denne artikel er på miljømæssigt bæredygtig innovation tager vi udgangspunkt i den miljøøkonomiske litteratur.

Neoklassisk miljøøkonomi bygger på den velkendte antagelse om profitmaksimerende virksomheder med fuld information. Profitmaksimerende virksomheder forventes således at anvende renere teknologi, hvis det kan betale sig (Hilliard, 2004; se også Geels, 2010). Reguleringsmæssigt foretrækker den neoklassiske miljøøkonomi markedsbaserede virkemidler som fx afgifter, om sættelige kvoter (via auktion) og tilskudsordninger. Målet med de markeds-

baserede virkemidler er at undgå markedsfejl, som fx miljøproblemer, ved at anvende forurenere-betaler-princippet, hvorved disse virkemidler internaliserer de eksterne omkostninger i vareprisen. Internaliseringen af miljøomkostninger kan derved føre til investeringer i renere teknologi. Argumentet for at bruge markedsbaserede instrumenter frem for traditionel regulering, som fx en administrativt fastsat grænseværdi, er, at de økonomiske instrumenter giver et konstant incitament til at reducere forureningen (Carter, 2007: 332f) og således også et konstant incitament til teknologisk innovation. I modsætning hertil vil traditionel miljøregulering kunne fastlåse innovationen på et niveau og i en retning styret af reguleringen, men uden den dynamiske udvikling der er mulig ved et vedvarende økonomisk incitament.

Andre økonomer argumenterer dog for, at traditionel regulering også kan være en effektiv vej til innovation. Harvard-økonomen Michael Porter formulerede således en hypotese om, at miljøregulering ansporer til innovation og efficient udnyttelse af ressourcer og derved ydermere giver regulerede industrier konkurrencefordele (Porter og van der Linde, 1995a, 1995b). Ræsonnementet er, at miljøregulering fokuserer virksomhedernes opmærksomhed på nye produktionsteknologier, hvilket giver både økonomiske og miljømæssige fordele (Porter og van der Linde, 1995a, 1995b; se også Hilliard, 2004). Når virksomhederne ikke af sig selv er opmærksomme på disse fordele, skyldes det, at de blandt andet opererer under meget begrænset information, kontrolproblemer og organisatorisk inert. Porter og van der Linde (1995b: 99) konstaterer, at "Companies have numerous avenues for technological improvement, and limited attention". Tre principper kræver dog opmærksomhed, hvis miljøregulering skal fostre innovation (Porter og van der Linde, 1995b: 110-111): 1) Der skal være maksimal mulighed for innovation, så vejen dertil styres af industrien og ikke af myndighederne. 2) Reguleringen skal sigte mod løbende forbedringer, så reguleringen ikke fastlåses omkring en enkelt teknologi. 3) Reguleringsprocessen skal minimere usikkerhed på hvert trin i processen. Porter og van der Linde påpeger i lighed med neoklassiske miljøøkonomer, at politiske virkemidler bør inkludere markedsløsninger, fordi de ofte giver rum for fleksibilitet, forbedrer ressourceproduktiviteten og skaber incitamenter for løbende innovation.

Hvor Porter og van der Linde især har beskæftiget sig med, hvordan miljøregulering kan bidrage til miljømæssig innovation, giver evolutionær økonomisk teori et mere generelt og mere omfattende bud på, hvad der skaber innovation. Ifølge evolutionære modeller opererer aktørerne under begrænset rationalitet, hvilket indebærer, at deres beslutningsprocesser og søgning efter nye løsninger er baseret på rutiner, *standard operating procedures* og selektiv opmærksom-

hed. Det gælder også virksomhedernes forsknings- og udviklingsaktiviteter, hvilket indebærer en inkrementel udvikling af teknologi: "the probability distribution of what is found is concentrated on techniques close to the current one" (Nelson og Winter, 1982 citeret i Geels, 2010: 498). Afgørende i forhold til udviklingen af nye teknologier er interaktionen mellem *variation side*, dvs. der hvor nye ideer og teknologier genereres (R&D-investeringer, kompetenceopbygning, *knowledge flow* og pris-/performance-forbedringer i grønne teknologier) og *selection environment*, som afgør, hvilke teknologier der lever og vinder udbredelse (Geels, 2010).

Offentlige politikker kan spille en rolle på begge sider. Tilskud til forskning og udviklingsaktiviteter kan bidrage til variation, mens regulering, fx i form af emissionsstandarder, kan bidrage til selektionsprocessen. Tilskudsordninger giver producenterne direkte incitamenter til at investere i renere teknologi. Tilskudsordninger kan også anvendes til at favorisere spirende grønne industrier som fx vind- og bølgeenergi (Carter, 2007: 332). Tilskud til forskning og udvikling kan således bidrage til at overvinde høje startomkostninger (Smith et al., 2010, citerer Nelson og Winter, 1982). Tilskudsordninger vil dog som regel være inefficente i den forstand, at staten ikke kan undgå at give tilskud til dem, som ville have ændret adfærd, selvom de ikke havde fået tilskud. Dette kan dog til en vis grad opvejes af positive effekter – fx skabelse af nye jobs mv. (Carter, 2007: 332).

Samlet lægger de økonomiske teorier op til, at virksomheder kan ansøres til at udvikle og investere i nye bæredygtige teknologier gennem traditionelle policy-instrumenter som økonomiske incitamenter, herunder tilskud til forskning, samt regulering og information.

Systembaserede teorier om innovation

Nationale innovationssystemer

Komparative studier af innovation har påvist, at ikke blot virksomhedernes egne aktiviteter men også den institutionelle kontekst, hvori de agerer, har indflydelse på virksomheders evner til at udvikle nye ideer og teknologier. Viden og læring opfattes inden for denne tradition som omdrejningspunktet i alle innovationsprocesser, og læring ses som interaktivt og derfor som formet af sociale og kulturelle processer (Lundvall, 1992). Det leder fokus hen på institutioners og netværks betydning for innovationen (Smith et al., 2010). Det er således systemfaktorer, der skal forklare forskellige landes innovationskapacitet, dvs. den samlede økonomis output af nye ideer og teknologier.

Staten fremmer innovation ved at tilvejebringe rammer, der kan skabe viden og læring, herunder uddannelsessystemer og forskningsinstitutioner samt ved

gennem overordnede politikker at lægge kursen for læringsprocesser (Lundvall, 1992: 304). I forhold til konkrete politikinstrumenter argumenteres der for, at incitament, der fremmer en kommunikativ rationalitet frem for en instrumentel rationalitet, vil være mere succesfulde med hensyn til at skabe innovation.

Teorier om innovationssystemer er dog bedre til at forklare, hvilke systemiske faktorer der kan stimulere teknologiudvikling end til at forklare, hvordan innovation kan styres i en fx bæredygtig retning (Smith et al., 2010). En hindring for en sådan ny kurs er, ifølge systemteoretikere, at enhver teknologi er indlejret i socioteknologiske regimer, dvs. sammenhængende systemer af viden, produktionsprocesser, infrastrukturer, forbrugsmønstre og institutioner, der fastlåser udvikling på en relativt snæver kurs (Kemp et al., 1998: 182, baseret på Nelson og Winter, 1977).

Transitionsteori

Trægheden i eksisterende socioteknologiske regimer får særlig opmærksomhed af systemteoretikere inden for transitionsskolen, der påpeger, at nyere miljøpolitiske udfordringer som bæredygtighed og klimaforandringer repræsenterer problemer af en skala og kompleksitet, der kræver langt mere gennemgribende forandringer end udvikling af enkeltstående nye teknologier (Geels, 2010: 495; Smith et al., 2010). Et samfund, der sigter mod at blive uafhængig af fossile brændstoffer, fordrer forandringer på systemniveau (*system innovations* frem for *innovation systems*), inklusive ændringer i markeds- og finansieringssystemer, regulering og sociale institutioner, forbrugsmønstre og infrastruktur (Smith et al., 2010: 439). En sådan omstilling svarer til et skift fra ét socioteknologisk regime til et andet (Geels og Schot, 2007). Det har inden for denne skole ført til et analytisk fokus på, hvordan en bæredygtig omstilling kan forekomme.

Hvordan opstår bæredygtige omstillinger?

Den dominerende begrebsliggørelse af transitionsprocesser opererer med tre analytiske niveauer for sociotekniske systemer: niche, regime og landskaber, hvor landskabsniveauet udgør en strukturerende kontekst for regimer og nicher (Smith et al., 2010; Geels, 2004).

Radikale socioteknologiske forandringer fødes i innovationsnicher (Kemp et al., 1998; Geels 2004, 2010; Verbong og Geels, 2007; Smith et al., 2010).¹ En niche er et afgrænset domæne, hvor nye teknologier kan udvikles og prøves af, beskyttet mod normale markeds kræfter og teknologiske regimer. Systemteoretikerne bygger her videre på den evolutionære økonomiske teori. Således har militæret udgjort en innovationsniche for mange af det forrige århundredes

teknologier, eksempelvis computeren (Kemp et al., 1998: 184). I forhold til udvikling af bæredygtige energisystemer vil en sådan niche give mulighed for at eksperimentere med og udvikle teknologien, men også udvikle bæredygtig praksis omkring energiforbrug. Nichen består af netværk af aktører, både producenter og forbrugere, der ønsker en bæredygtig omstilling og er villige til at være pionerer i videreudviklingen af teknologi og praksis (Smith et al., 2010: 441). Gennem læring og tilpasning opbygges efterhånden et sammenhængende system af viden, teknologi, investeringer, infrastruktur, forbrugervaner og værdier. Etablering af nicher bidrager til at udvikle meta-koordinering af institutioner inden for subsystemerne teknologi, bruger/market, videnskab, policy og sociokulturer (Geels, 2004), der på sigt kan blive til et nyt sammenhængende socioteknologisk regime.

Kimen til radikal forandring udvikles altså i nichen. Men en forudsætning for en regimetransition er, at der også med tiden opstår forandringer i det dominerende socioteknologiske regime, fx kan ny forskning eller ny regulering gradvist skabe sprækker i sammenhængen mellem regimets subsystemer. Det giver et *window of opportunity*, således at det nye energisystem, der er opbygget i nichen, kan bryde igennem og udvikle sig til et egentlig socioteknologisk regime, i nærværende tilfælde en omstilling til et bæredygtigt energisystem (Geels, 2002, 2004: 915).

Pres fra landskabsniveauet, der omfatter makroprocesser som miljømæssige, strukturelle, økonomiske og kulturelle forandringer samt politisk-ideologiske skift, kan også medvirke til at skabe åbninger for nichens gennembrud. Den stigende opmærksomhed på klimaforandringer på alle politiske niveauer og i dele af den økonomiske sektor, men også sikkerhedspolitiske overvejelser omkring forsyningssikkerhed, har fx været med til skabe et pres på det dominerende fossil-baserede energisystem, om end liberaliseringen af elmarkedet inden for EU nok har udgjort den største destabiliserende faktor (Verbong og Geels, 2007; Meadowcroft, 2009; Jørgensen, 2005).

Innovationspolitik og omstilling til bæredygtige energisystemer

Det følger af transitionsperspektivet, at innovationspolitikken sigte og rolle ændres væsentligt i forhold til mere traditionelle tilgange. Innovation handler ikke blot om at fremme enkeltteknologier, men om at skabe forudsætningerne for omstillingen til et nyt socioteknologisk regime (Kemp et al., 1998: 184). Komplekse aktørrelationer og uforudsigeligheden i både teknologiske og sociale processer trods dog en egentlig hierarkisk styring. I stedet lægger transitionsperspektivet vægt på, at innovationspolitikken skal tilrettelægge proces-

ser, der kan "modulere dynamikken i socioteknologisk forandring i de ønskede retninger" (Kemp et al., 1998: 185).

Et centralt policy-element i et transitionsteoretisk perspektiv bliver derfor strategisk nichemanagement. Det indebærer, at der etableres nicher, hvor nye teknologier og tilhørende sociale praksisser kan udvikles og afprøves under beskyttede forhold. Nicher er at betragte som platforme for eksperimenter, netværksetablering og læring og er i den forstand ikke kontrollerbare, men policy kan understøtte socioteknologiske eksperimenter (Schot og Geels, 2008). Ifølge Kemp et al. (1998) indeholder en sådan policy blandt andet valg af teknologier, som udgør potentielt bæredygtige alternativer til dominerende teknologier, valg af et eksperimentelt felt til afprøvning og udvikling af teknologi, og institutioner og koordinerede policy tiltag, der kan overvinde konkrete barrierer for den socioteknologiske udvikling. Det sidste omfatter både formulering af langsigtede mål, der kan skabe sikre forventninger hos markedsaktører, skabelse af netværk af aktører og evt. brug af konkrete politikinstrumenter som incitamenter, standarder og subsidier.

Netværksperspektivet indebærer samtidig en mindre styrende rolle for statslige aktører. Statens rolle i innovationspolitikken skifter karakter fra at være regulator eller teknologisponsor til at fungere som facilitator for læringsprocesser. Men som det fremgår, udelukker transitionsperspektivet ikke brug af traditionelle politikinstrumenter. Tværtimod indgår regler, standarder og økonomiske incitamenter som en del af det institutionelle setup, der skal understøtte udviklingen af nye socioteknologiske regimer (Kern og Howlett, 2009; Smith et al., 2010). Man kan derfor argumentere for, at de primære forskelle mellem innovationspolitikken under et transitionsperspektiv og under mere traditionelle teknologifremmeteteorier er 1) fokus på strategisk management af nicher, hvor man i højere grad søger at skabe rum for eksperimenter og nye netværksdannelser og 2) fokus på langsigtede policy-mål kombineret med læring frem for styring (se også Voss et al., 2009; Meadowcroft, 2009).

Omstilling i nationale energipolitikker

Både Holland og Danmark tilstræber en omstilling af deres energisystemer til vedvarende energi (Regeringen, 2012; Klimakommissionen, 2010; Scholten, 2008), men Hollands energipolitik bygger, i modsætning til den danske energipolitik, eksplicit på transitionstilgangen (Scholten, 2008; Kern og Howlett, 2009: 393; Kemp et al., 2007). Spørgsmålet er, om der også på det konkrete policy-plan er forskel på de to landes energipolitikker, og om forskellige innovationstilgange har forskellig virkning.

Metodisk tager analyserne udgangspunkt i teoribaseret evaluering (Hansen og Vedung, 2010), som foreskriver, at evalueringen rekonstruerer den interventionsteori, der ligger til grund for den vedtagne politik eller strategi (Hansen og Vedung, 2010; Mickwitz, 2003). Litteraturen opererer med mere eller mindre omfattende interventionsteorier, men et gennemgående grundelement er en kausalteori, der skridt for skridt specificerer sammenhængen mellem intervention og effekter, herunder sideeffekter (Hansen og Vedung, 2010: 300; Chen, 1990). Derved specificeres virkemidler (input), output og outcome, som giver konkrete nedslagspunkter i en analyse af effekter. For en given politik kan der være flere forskellige interventionsteorier knyttet til forskellige aktører, men vi vil her afgrænse analysen til de kausalforestillinger, der kan udledes af officielle policy-dokumenter.

Den empiriske analyse baseres således på dokumenter, som vedrører henholdsvis den hollandske og den danske energipolitik: officielle policy-dokumenter, videnskabelige artikler samt rapporter fra det Internationale Energiagentur (IEA), der jævnligt gennemgår medlemslandenes energipolitikker. Artikler og IEA-rapporter har dannet grundlag for udvælgelsen af de centrale policy-dokumenter fra omkring årtusindskiftet og frem, som er blevet analyseret med henblik på at skabe overblik over landenes overordnede mål og virkemidler. Endvidere er der gennemført en mere detaljeret sammenligning af hver af de to landes energipolitikker fra 2008, da det tidsmæssige sammenfald gør den komparative analyse robust i forhold til fx internationale konjunkturer på finansmarkedet, energimarkedet mv. og muliggør sammenligninger af effekter.

Konkret analyseres strategiernes overordnede og specifikke målsætninger, hvilke instrumenter der indgår i strategierne, og hvilke effekter der forventes. Disse rekonstruerede interventionsteorier sammenholdes med innovationsteorierne for at fastslå, hvilke teoretiske tilgange der præger hver af de to landes energipolitikker. Derved bliver det muligt at udlede forventninger om de teoretisk postulerede effekter, som kan måles mod de realiserede effekter. De økonomisk baserede tilgange vil primært skulle måles på, om de genererer nye klimavenlige teknologier, og om de vinder markedsandele. Transitionstilgangen skal måles på, om der skabes en egentlig bæredygtig omstilling af energisystemet. Da en sådan proces foregår over længere tid, kan den teoribaserede tilgang netop muliggøre en analyse af effekter ved at specificere output og delresultater på vejen mod en egentlig omstilling. Opstår der fx teknologinicher, som bidrager til læringsprocesser? Sker der inddragelse af nye aktører? Er der fokus på langsigtede visioner samt begyndende tegn på, at en omstilling er på vej, dvs. stigende andel af ikke-fossile energiformer og faldende klimagasemissioner.

Analysen skal således dels vurdere, om de to landes strategier afspejler forskellige innovationsteorier, dels vurdere, hvor succesfulde energipolitikkerne har været til at skabe innovation og på lidt længere sigt en bæredygtig omstilling af energisystemet.

Holland

Den fjerde National Environmental Policy Plan blev i år 2000 udgangspunktet for Hollands planer om dels en grundlæggende transition i retning af et samfund med et bæredygtigt energisystem, dels en eksplicit introduktion af *transition management* som styringsramme for den hollandske energipolitik (Scholten, 2008: 7). Sideløbende var der et politisk ønske om effektiviseringer og sektorliberalisering og som følge deraf generelt en politisk præference for frivillige virkemidler (Kern og Howlett, 2009: 397). Konkret tænkte den nye hollandske energipolitik gennemført ved at etablere syv såkaldte transitionsplatforme, hvor offentlige og private aktører mødes for at diskutere og udvikle visioner, transitionsstier og eksperimenter inden for hver sit tema – temaer som blev udviklet 2000-2004 af aktører fra eksisterende policy-netværk. Én transitionsplatform handlede eksempelvis om bæredygtig elektricitetsforsyning, en anden om grønne råmaterialer. Seks ministerier har været involveret i initiativet, mens de øvrige aktører udgøres af markedsaktører, forskere, borgerorganisationer og statslige instanser. Det hollandske økonomiministerium blev tildelt rollen som *transition manager* (Scholten, 2008; IEA, 2009: 22; Kern og Howlett, 2009).

Fra 2005 begyndte man at undersøge transitionsstierne i teknologiske nicheeksperimenter, som udførtes af forskellige *stakeholder*-koalitioner. En taskforce bestående af højtstående medlemmer fra den hollandske industri og den offentlige sektor overvåger transitionsprocessen, identificerer den strategiske retning og sigter mod at styrke platformenes rolle, mens et energitransitionsdirektorat med embedsmænd fra relevante ministerier integrerer transitionspolitikken i eksisterende politikker. Den hollandske transitionspolitik udelukker ikke brugen af traditionelle policy-instrumenter, men den skal sikre, at man ikke alene baserer energipolitikken på markedsincitament og teknologifremmende tiltag (Scholten, 2008).

Rammerne for den hollandske energi- og miljøpolitik (se tabel 1) lægges ca. hvert fjerde år (her 2008) i den såkaldte Energirapport. Denne suppleres af klimapolitikken (2007) og den såkaldte Innovationsdagsorden (IEA, 2009: 20, 128).

Transitionsplatformene kan betragtes som et policy-instrument i sig selv, men disse understøttes af andre virkemidler som subsidier til innovation og

Tabel 1: Hollands energistrategi 2007-2008

	Energy Report, 2008, national klimapolitik (2007, innovationsdagsorden (jf. International Energy Agency, 2009))
Generelle mål	Rent økonomisk efficient og pålideligt energisystem
Specifikke mål	Klimapolitik (2007): • Klimagasser reduceres 30 pct. 1990-2020 • Andelen af vedvarende energikilder øges med 20 pct. i 2020 • Årlige energieffektiviseringer på 2 pct. i 2020 • Tage et stort skridt i transitionen mod et bæredygtigt energisystem i 2020 Energy Report 2008: • Ekspansion af mindre-skala energiteknologier – herunder fornybare – og af kulkraftværker med CCS-teknologi (<i>carbon capture and store</i>) • Udvikling af en ny generation af atomkraftværker • Transition fra benzin-/dieselbiler til elektricitets-/biobrændsels-/hydrogenbiler • Signifikant reduktion i energiforbrug i bygninger • Mere bæredygtig varme til industrien ”Innovationsdagsordenen” • Opstilling af to CCS-demonstrationsanlæg i 2020 • Mindst 100.000 carbonneutrale boliger i 2020 • 20 pct. reduktion af energiforbruget inden for offentlig transport i 2020 • 50 pct. reduktion af energiforbruget i industrisektoren i 2030
Politik-instrumenter – udvalgte	Regulering, blandt andet • Revidering af bygningsregulativer Økonomiske virkemidler – ud over EU’s CO₂ kvotehandelssystem • Større differentiering af afgifter på passagerbiler • Højere elektricitetsafgift • Højere dieselaftgift Tilskud til energifremme • Virksomheder, som investerer i energi-efficiente teknologier or fornybare energikilder, får et skattefradrag på 44 pct. af det investerede beløb • Skattefordele ved grønne investeringer (fx bæredygtige huse, vindmølleparker), så pengeinstitutter kan give lavtforrentede lån til disse • Støtteprogram til fornybare energikilder og kombineret kraft-varmeproduktion (dog ikke til hydroenergi og visse typer biomasse) • Støtteprogram til udvikling af biobrændsler til transportsektoren Information • Krav om energimærkning Andet • 900 mio. € 2008-2011 til R&D, demonstrationsprojekter og andre innovationsaktiviteter • Fremme af energi-innovation gennem transitionsplatforme • Frivillige aftaler med industri, landbrug m.fl.

demonstrationsprojekter, facilitering af stakeholder-koalitioner, investeringsstøtte til transitionseksperimenter, støtte til markedsintroduktioner mv. (Kern og Howlett, 2009: 402). Samlet set rummer den hollandske energipolitik tydelige elementer af en transitionsorienteret innovationstilgang, hvor tankegangen er, at kimen til radikale socioteknologiske forandringer udvikles i strategisk opbyggede innovationsnicher, som bringer aktører sammen om udvikling af langsigtede visioner og skabelse af teknologiekspirimenter. Men ved nærmere eftersyn har den hollandske form for transitions-management et stærkt fokus på teknologiudvikling som nøglen til forandring, mens adfærdsmæssige, institutionelle, strukturelle og kulturelle forandringer indtil videre spiller en mindre fremtrædende rolle i politikken (Kern og Smith, 2008; Loorbach et al., 2008 citeret i Scholten, 2008; se også Kern og Howlett, 2009).

Effekter

Udviklingen af energiteknologi er indtil videre relativt beskeden i Holland. Således ligger Holland næstsiddst blandt EU15-lande med hensyn til energiteknologiens andel af den samlede hollandske vareeksport, idet den kun udgør ca. 3 pct. (2010) (Danish Energy Agency, 2011). Målt på udbredelsen af vedvarende energi har den hollandske energipolitik heller ikke demonstreret mærkbare resultater, idet vedvarende energi udgjorde 3,8 pct. af bruttoenergiforbruget i 2010, hvilket er langt under EU27-gennemsnittet på 12,4 pct. Holland er, efter Malta, det EU27-land, som har øget andelen af vedvarende energi mindst i perioden 2006-2010. Hollands klimagasudslip fra energisektoren steg med 15 pct. 1990-2010, og landet er således fortsat langt fra Kyoto-forpligtelsen om en generel 6 pct. reduktion i forhold til 1990. Et fald i det energirelaterede udslip i perioden fra 2004-2009 blev efterfulgt af endnu en stigning i 2010 (Eurostat, 2012; Ministry of Health, Welfare and Sport, 2012: 14). Med hensyn til energibesparelser lå energi-intensiteten, dvs. energiforbrug målt i forhold til BNP, 10 pct. over gennemsnittet for IEA's europæiske medlemslande i 2007 (IEA, 2009: 38), blandt andet pga. mange energiintensive industrier. Trenden var dog for nedadgående.

Med hensyn til de mere langsigtede omstillingsprocesser kan etableringen af transitionsplatforme teoretisk set betragtes som et skridt på vejen mod en bæredygtig omstilling, men prioriteringen af teknologiudvikling frem for en bredere systemændring kan hæmme de forandringer i det socioteknologiske regime, som er en forudsætning for en regimetransition, ligesom presset fra landskabsniveauet tilsyneladende heller ikke øges. Scholten (2008: 7f) forklarer det manglende fokus på disse dele af transitionsperspektivet i Holland med tre forhold:

- Stakeholders fra den eksisterende energisektor er overrepræsenteret i transitionsplatformene og taskforcen på bekostning af mere innovative outsidere.
- I politikken har man undervurderet betydningen af, at politikere har fokus på kortsigtede resultater, som kan præsenteres for vælgerne, hvorved det mere langsigtede mål om en radikal transformation trænges i baggrunden (Kern og Smith, 2008).
- De fleste af de valgte temaer i platformene repræsenterer innovationer, som enten er komplementære til eller en udvidelse af eksisterende energiteknologier (fx udvikling af grønnere naturgas) fremfor deciderede omstillinger (fx fra olie til hydrogen som drivstof).

Scholten konstaterer (2008: 8), at "fokus i transitions management ser således ud til at ligge på inkrementel optimering i stedet for på udvikling af radikalt nye teknologier". Derved ligner de hollandske resultater mere den inkrementelle teknologiudvikling, som fx beskrives i evolutionære modeller (Nelson og Winter, 1982, citeret i Geels, 2010: 498), end den radikale omstilling, som beskrives i transitionsperspektivet.

Danmark

"Bæredygtighed" har optrådt i de danske energiplaner siden 1990, hvilket man planlagde at opnå gennem satsning på energibesparelser og udvikling af vedvarende energi (Miljø- og energiministeriet, 1996). Energipolitisk var der tidligt fokus på mulighederne for grøn vækst, dvs. erhvervsudvikling gennem fremme af miljøvenlige teknologier. De konkrete instrumenter hertil var regulering og tilskud til teknologiudvikling understøttet af afgifter. Med regeringsskiftet i 2001 opstod en delvis kursændring, idet VK-regeringen lagde vægt på, at støtten til vedvarende energi skulle være omkostningseffektiv og på, at markedet i højere grad skulle drive udviklingen (IEA, 2006: 11). Eksempelvis afskaffede man elselkabernes hidtidige pligt til at aftage el fra vind- og anden vedvarende energiproduktion til fastsatte priser (Langsigtet energiaftale 2004). Men de overordnede elementer i energipolitikken lå i forlængelse af den tidligere politik, illustreret ved at der også i midten af årtiet blev indgået en række brede forlig om energipolitiske tiltag. Disse forlig blev videreudmøntet i aftalen for 2008-2011 (tabel 2).

Som det fremgår, har Danmark ført en aktiv energipolitik, der benytter en bred palet af traditionelle politikinstrumenter (regulering, tilskud, afgifter, information). Energiaftalens generelle mål er at nedbringe afhængigheden af fossile brændstoffer, hvilket skal ske gennem en højere andel af vedvarende

Tabel 2: Hovedelementer i den danske energiaftale

	Energiaftale 2008-2011
Generelle mål	Nedbringe afhængighed af fossile brændstoffer
Specifikke mål	20 pct. VE-andel af energiforbrug i 2011 (regeringsgrundlaget for 2007 satte som mål, at andelen skulle stige til 30 pct. i 2025) Energibesparelser/effektivisering – 4 pct. fald i bruttoenergiforbrug i 2020 i forhold til 2006-niveauet; årlig energibesparelse ved effektiviseringer på 1,5 pct. Nye effektive energiteknologier Biobrændstof udgør 10 pct. af transportenergiforbrug 2020 (EU-målsætning)
Politik-instrumenter – uddrag	Regulering • Standarder for energiforbrug i nye bygninger • Besparelsesforpligtelser for energiselskaber Tilskud til teknologifremme • Biomassebaseret elproduktion i kraftværker • Erstatningsordning for naboer til vindmøller • Små VE-teknologier • Midler til energiforskning, udvikling og demonstration (nye teknologier) – fordobles til 1000 mio. kr. i 2010. Dertil 130 mio. kr. årligt fra PSO-midler^{a)} Økonomiske instrumenter • Forhøjelse af CO₂-afgift • NO_x-afgift • Højere afregningspriser til nye vindmøller Information • Kampagne og videntcenter for energibesparelse Andre • Opstilling af havvindmøller (udbud) • Forsøgsordning for elbiler • Analyse af fx oplæg af fremtidig el-infrastruktur og vilkår for husstands-vindmøller

a. Heraf gik ca. 33 pct. til forskning i vedvarende energi (IEA, 2011a: 129).

energi i energiforbrug (20 pct. allerede i 2011), udvikling af energiteknologier samt energieffektivisering og -besparelser. Eksempelvis fastsattes et mål om, at bruttoenergiforbruget i 2020 skal ligge 4 pct. under 2006-niveauet.

Både målsætninger og instrumenter ligner i store træk de tidligere planer (IEA, 2006; www.ens.dk). De gennemgående træk for den del af den danske energipolitik, der skulle stimulere innovation, har været tilskud til forsknings-,

udviklings- og demonstrationsprojekter samt fokus på samarbejde mellem industri og forskningsinstitutioner (IEA, 2006). Økonomiske instrumenter som energiafgifter (samt EU's CO₂ kvotesystem) og særlige prissystemer for vedvarende energi har bidraget til at lette de vedvarende teknologiers vej ind på markedet og har derved skullet stimulere produktionen af vedvarende energi. Op gennem 00'erne har der været fokus på at udvikle energiteknologier med henblik på eksport og på, at disse skulle kunne klare sig på markedsvilkår (IEA, 2006). Endelig har et meget stort fokus på energibesparelser og høje energiafgifter også banet vej for udbredelse af nye energibesparende energityper.

Samlet set kombinerer den danske model elementer, der både skal understøtte udvikling af nye teknologier samt lægge op til en gradvis omstilling af energisektoren. Økonomiske instrumenter som afregningspriser og tilskud til aftagere af vedvarende energi tages især i anvendelse ved forholdsvis veludviklede teknologier som vind og biogas, mens de mange støtteordninger bruges til udvikling af knap så færdigudviklede teknologier og til udvikling af den fornødne infrastruktur. Støtteordningerne og forsknings-, udviklings- og demonstrationsprojekterne kan således bidrage til at etablere en beskyttet niche, hvor der kan eksperimenteres med udvikling af nye vedvarende teknologier, og hvor hensigtsmæssige institutionelle rammer kan udtænkes og implementeres i mindre skala. Endvidere afspejler politikken en skridt-for-skridt-tilgang, hvor der lægges vægt på at opbygge erfaring via en lærende tilgang til politikudviklingen. Dette kunne indikere, at Danmarks energipolitik bygger på en transitionstilgang, men det samlede billede taler ikke stærkt for en sådan konklusion. For det første er der fokus på de teknologiske og økonomiske aspekter af det socioteknologiske system, mens sociale og kulturelle processer ikke adresseres direkte i politikkerne. Ud over samarbejde mellem industri og forskningsmiljøer omfatter politikkerne ikke eksplicit opbygning af nye netværk med inddragelse af nye stakeholders; borgere og energiforbrugere ser således ud til at spille en meget begrænset rolle i innovationsprocesserne. For det andet er der ikke eksplicit fokus på langsigtet visionsskabelse i de udviklingsprojekter, der kan opfattes som eksperimenterende nicher. I Danmark blev udviklingen af en vision for en bæredygtig omstilling af energisystemet udlagt til Klimakommissionen, der bestod af forskere og andre eksperter – en eksperttilgang der går igen i andre dele af energipolitikken. Endelig kan det argumenteres, at det begrænsede fokus på transportsektoren, som står for 30 pct. af Danmarks CO₂-udledninger (Klimakommissionen, 2010: 407), afspejler, at ambitionsniveauet endnu ikke rækker til en fuldt bæredygtig omstilling. Det begrænsede fokus på sociale processer og på aktører uden for produktion-teknologisiden betyder, at den danske energipolitik ikke kan karakteriseres som egentlig transitionspo-

litik. Det langsigtede mål i den energiaftale, der blev indgået mellem et bredt flertal af Folketingets partier i 2012, er dog formuleret som en "omstilling til energiforsyning dækket ved vedvarende energi".

Effekter

Den danske energipolitik betragtes generelt som en succes, når det drejer sig om at bidrage til udvikling af ny teknologi, hvor vindmøller står som et nærmest ikonisk eksempel. Eksporten af energiteknologi og -udstyr androg ca. 10-12 pct. af den samlede vareeksport i 2010 (IEA, 2011a: 10; Klimakommissionen, 2010: 333). Samtidig udgør vedvarende energi en stadig større andel af det danske energiforbrug og nåede i 2010 op på 22,2 pct. af det danske bruttoenergiforbrug. Fra et i forvejen højt niveau, er Danmark blandt de tre EU27-lande, som har øget andelen mest i perioden 2006-2010 (Eurostat, 2012). IEA (2006) fremhæver Danmark som en førernation, hvad angår opbygning af vedvarende energikilder og peger på, at de danske politikker såsom støtteordninger til vedvarende energikilder har været styrende for udviklingen. Desuden fremhæves Danmark som pioner med hensyn til energieffektiviseringer (IEA, 2006: 12) med en energiintensitet, der er 35 pct. lavere end IEA-gennemsnittet. Transportpolitikken fremhæves dog som et område, hvor Danmark ikke har sat effektivt ind (IEA, 2006). Danmarks klimagasudslip svinger, men er generelt faldet med 11 pct. i perioden 1990-2010. Udslip fra energisektoren er i samme periode faldet med 9,8 pct. (Aarhus University, 2012).

Analysen af den danske energipolitik kan sammenfattes sådan, at de danske politikinstrumenter har bidraget til teknologifremme, innovation og vidensudvikling og også til en teknologibaseret effektivisering af energiforbruget. Men dette indikerer ikke i sig selv, at der også er en egentlig omstilling af energisystemet undervejs; det skal måles både på ændringer i infrastrukturer, markedsstrukturer og forbrugsmønstre og normer. For så vidt angår infrastruktur, er der igangsat en del forskningsprojekter omkring indretning af el- og energinet, så det bedre kan udnytte de fluktuerende energistrømme fra fx vind (Smart Grid), og forskning i infrastruktur der kan understøtte udbredelse af elbiler. Men de store skridt, der handler om en bæredygtig omstilling af transportsektoren eller reduceret energiforbrug, der kræver egentlige omlægninger af forbrugs- og adfærdsmønstre, har ikke været genstand for politik. Ej heller har forsøg på at inddrage borgere og andre stakeholders i udvikling af nye tilgange spillet nogen væsentlig rolle i politikken.

Diskussion

Målt på resultater ser den danske politik indtil videre ud til at være succesrig, hvad angår bidrag til innovation. Det gælder udvikling af nye energiteknologier, stigende anvendelse af vedvarende energi i det danske energiforbrug og store energieffektiviseringer. Målt på disse parametre har den hollandske energipolitik været langt mindre effektiv. Det understreges også af IEA's Policy Impact Indicator (PII), der måler, hvor succesfulde forskellige lande er med at stimulere indførsel af visse fornybare energikilder. Det gøres konkret ved at analysere, hvor stor en andel af mankoen mellem målene for fornybare energikilder i IEA's World Energy Outlook for 2030 og den faktiske energiproduktion i 2005 et givet land var i stand til at lukke i et givet år (IEA, 2011b: 108). I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at EU-landene har et incitament til at accelerere udviklingen for at opfylde forpligtelserne i forhold til 2020-målene i EU's Renewable Energy Directive (IEA, 2011b: 110).

Tabel 3: IEA's Policy Impact Indicator 2008/2009 for vind- og solenergi (pct.). I parentes landets rangering

	Danmark	Holland
Vindenergi	14,5 (1)	3,9 (13)
Solenergi	0,4 (17)	0,4 (16)

Som det fremgår af tabel 3, har Danmark ikke overraskende opnået stor effekt af sin policy for vindenergi, hvor Holland ligger betragteligt lavere; ingen af de to lande har dog haft den store succes med at stimulere teknologi baseret på solenergi.

Den bedre danske policy-performance giver dog ikke direkte anledning til at konkludere, at de traditionelle økonomiske teorier giver bedre bud på innovation end transitionsperspektivet. Den overordnede analyse af de to landes politikker kan således ikke give noget klart svar på, om resultatet skyldes fejl ved teorien, ved implementeringen eller ved evalueringstilgangen. For det første vil nogle argumentere for, at der er tale om en svaghed i den hollandske udmøntning af teorien frem for en svaghed i selve teorien, dvs. en implementeringsfejl. Som nævnt kritiseres den hollandske implementering for at have for stort teknologifokus og for lidt fokus på inddragelse af nye aktører, hvilket sammen med en generel konsensustilgang fører politikken i retning af inkrementelle forandringer fremfor mere radikale (Scholten, 2008; IEA, 2009: 25). I den forstand kan det argumenteres, at den hollandske politik, når man ser

bort fra italesættelsen af transitionsparadigmet, indtil videre ikke adskiller sig væsentligt fra den danske energipolitik. Også i Danmark har teknologitilskud skabt teknologiklynger og netværk, men begge steder er der altså tale om relativt begrænsede deltagerkredse.

For det andet har begge lande herudover på mange måder benyttet sig af de samme typer instrumenter, dvs. en kombination af regler, standarder, markedsinstrumenter og ikke mindst tilskud til forskning, udvikling og demonstration. Disse har blot virket langt mere effektivt i Danmark end i Holland. En forklaring af den forskel kræver yderligere sammenligning af de konkrete policy-designs, herunder afgifts- og tilskudsniveauer, men også den institutionelle kontekst, hvori disse instrumenter virker. For eksempel kan det have betydning, hvordan markedsliberaliseringen konkret er grebet an og har spillet sammen med øvrige policy-instrumenter. En anden mulighed kunne være, at koordinationen mellem policy-instrumenter på tværs af systemniveauer, især niche og regime, har betydning for, hvor omfattende forandringerne bliver. Disse forhold er ikke undersøgt her.

Samtidig kan det ikke udelukkes, at de eksperimenter, der er blevet sat i gang under de hollandske transitionsplatforme på sigt kunne skabe grundlag for en egentlig omstilling af den hollandske energipolitik, idet disse har til formål at skabe læringsprocesser og bane vej for institutionelle forandringer. Men i så fald tyder de hidtidige analyser på, at platformenes aktører og fokus skal udvides.

Konklusion

Såvel problemopfattelsen som ambitionsniveauet er væsensforskellige i de økonomisk baserede teorier om innovation og det transitionsteoretiske perspektiv. Hvor de traditionelle tilgange primært har til formål at forklare, hvordan man kan stimulere virksomheder til at udvikle grønne teknologier og ressourcebesparende praksisser, søger transitionsteorien at forklare, hvordan systeminnovation opstår, dvs. en omstilling fra et socioteknologisk regime baseret på fossile energier til et andet baseret på vedvarende energikilder eller på anden måde klimamæssigt bæredygtigt. Det afspejler således også en normativ forskel, hvor økonomien især har efficient ressourceallokering som ledetråd, mens det transitionsorienterede perspektiv sigter på et bæredygtigt samfund.

For så vidt angår statens rolle og de politikinstrumenter, der kan tages i anvendelse, indsnævres forskellene dog noget. Regulering, standarder og økonomiske instrumenter indgår i alle tilgange (fraset dog neoklassikernes afvisning af regulering). Men transitionsperspektivet fokuserer på staten som facilitator af læringsprocesser og for udvikling af nye teknologier og tilhørende sociale

systemer og institutioner gennem transitionsplatforme og niche management. Staten kan herigennem bidrage væsentligt til etablering af nye netværk af aktører og teknologier.

Det viser sig da også, at der ikke i praksis er så stor forskel på statens rolle i dansk og hollandsk energipolitik. Den danske energipolitik benytter en bred kombination af traditionelle instrumenter, men med mulighed for at opbygge og afprøve nye teknologier i en lærende tilgang, der på den måde ligger i et felt mellem de økonomisk baserede innovationsteorier og innovationssystem-tilgangen: Men en egentlig omstilling af energisystemet er der endnu ikke tale om; hertil er fokus i for høj grad på ren teknologiudvikling og for lidt på de sociale processer, der skal bidrage til en storstilet omstilling, hvilket blandt andet det fortsat begrænsede fokus på transportsektoren vidner om. Holland har i en vis forstand bevæget sig et skridt videre i retning af en transitionstilgang, idet den hollandske udvikling på energiområdet er bygget op omkring transitionsplatforme, men også Holland benytter sig i vid udstrækning af traditionelle instrumenter.

Målt på hidtidige resultater er den danske energipolitik mere effektiv end den hollandske; det indikerer, at de traditionelle instrumenter regulering, afgifter og subsidier kan være effektive i forhold til at skabe innovation, også af den bæredygtige slags. Men den hollandske erfaring med samme instrumenter tyder på, at det er væsentligt for effekten, hvordan instrumenterne konkret designes og sammensættes. Den traditionelle kombination af afgifter, regulering, tilskud m.m. rækker indtil videre heller ikke til at skabe systeminnovation, dvs. en omstilling til et egentligt bæredygtigt energisystem. Men de hollandske erfaringer med transitionsplatformene indikerer, at transitionsperspektivet heller ikke bidrager med afgørende nyt til innovationspolitikken. Her vil transitionsteoretikerne nok indvende, at platformene ikke i tilstrækkelig grad er implementeret efter de teoretiske forskrifter. En anden konklusion kunne være, at der er behov for yderligere teoretisering af, hvordan samspillet mellem forskellige policy-instrumenter kan bidrage til at koordinere transitionsprocesserne mellem de forskellige niveauer i systemet.

Noter

1. Geels og Schot (2007) gennemgår forskellige *transition pathways*, der dækker over forskellige dynamikker mellem de tre niveauer, men beskrivelsen i dette afsnit dækker teoriens hovedargument.
2. Heraf gik ca. 33 pct. til forskning i vedvarende energi (IEA, 2011a: 129).

Litteratur

- Aarhus University (2012). *Denmark's National Inventory Report 2012*. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Carter, Neil (2007). *The Politics of the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chen, Huey-Tsyh (1990). *Theory-driven Evaluations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Danish Energy Agency (2011). Energy Industry Analysis 2010, May 2011, http://www.ens.dk/en-US/Info/FactsAndFigures/Energy_statistics_and_indicators/Energy_Industry_Analysis/Documents/Energy_Industry_Analysis_2010_May2011.pdf (19. april 2013).
- Eurostat (2012). The Contribution of Renewable Energy up to 12.4% of Energy Consumption in the EU27 in 2010. *Eurostat news release 94/2012*, 18.06.2012. Luxembourg. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-18062012-AP/EN/8-18062012-AP-EN.PDF (19. april 2013).
- Geels, Frank W. (2002). Technological Transitions as Evolutionary Reconfiguration Processes: a Multi-level Perspective and a Case-study. *Research Policy* 31 (8/9): 1257-1274.
- Geels, Frank W. (2004). From Sectoral Systems of Innovation to Socio-technical Systems: Insights about Dynamics and Change from Sociology and Institutional Theory. *Research Policy* 33: 897-920.
- Geels, Frank W. (2010). Ontologies, Socio-technical Transitions (to Sustainability), and the Multi-level Perspective. *Research Policy* 39: 495-510.
- Geels, Frank W. og Johan Schot (2007). Typology of Sociotechnical Transition Pathways. *Research Policy* 36 (3): 399-417.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2010). Theory-based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation* 31 (3): 295-313.
- Hilliard, Rachel (2004). Conflicting Views: Neoclassical, Porterian, and Evolutionary Approaches to the Analysis of the Environmental Regulation of Industrial Activity. *Journal of Economic Issues* 38 (2): 509-517.
- International Energy Agency (2006). *Denmark 2006 Review (Energy Policies of IEA Countries)*. Paris: OECD/IEA <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/denmark2006.pdf> (19. april 2013).
- International Energy Agency (2009). *The Netherlands 2008 Review (Energy Policies of IEA Countries)*. Paris: OECD/IEA. <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Netherlands2008.pdf> (19. april 2013).
- International Energy Agency (2011a). *Denmark 2011 Review (Energy policies of IEA countries)*. Paris: OECD/IEA. http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Denmark2011_unsecured.pdf (19. april 2013).

- International Energy Agency (2011b). *Deploying Renewables 2011 – Best and Future Policy Practice (Markets and Policies)*. Paris: OECD/IEA. http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Deploying_Renewables2011.pdf (19. april 2013).
- Jørgensen, Ulrik (2005). Energy Sector in Transition – Technologies and Regulatory Policies in Flux. *Technological Forecasting & Social Change* 72: 719-731.
- Kemp, René, Johan Schot og Remco Hoogma (1998). Regime Shifts to Sustainability through Processes of Niche Formation: The Approach of Strategic Niche Management. *Technology Analysis & Strategic Management* 10 (2): 1175-1194.
- Kemp, Rene, Jan Rotmans og Derk Loorbach (2007). Assessing the Dutch Energy Transitions Policy: How Does It Deal with Dilemmas of Managing Transitions? *Journal of Environmental Policy and Planning* 9 (3-4): 315-331.
- Kern, Florian og Michael Howlett (2009). Implementing Transition Management as Policy Reforms: a Case Study of the Dutch Energy Sector. *Policy Sciences* 42: 391-408.
- Kern, Florian og Andrian Smith (2008). Restructuring Energy Systems for Sustainability? Energy Transition Policy in the Netherlands. *Energy Policy* 36: 4093-4103.
- Klimakommissionen (2010). *Dokumentationsdelen til Klimakommissionens samlede rapport. GRØN ENERGI – vejen mod et dansk energisystem uden fossile brændsler*. København: Klimakommissionen.
- Loorbach, Derk, Rutger van der Brugge og Mattijs Taanman (2008). Governance in the Energy Transition: Practice of Transition Management in the Netherlands. *International Journal of Environmental Technology and Management* 9 (2/3): 294-315.
- Lundvall, Bengt-Åke (red) (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Frances Pinter Publishers.
- Meadowcroft, James (2009). What about Politics? Sustainable Development, Transition Management, and Long-term Energy Transitions. *Policy Sciences* 42: 323-340.
- Mickwitz, Per (2003). A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments. Context and Key Concepts. *Evaluation* 9 (4): 415-436.
- Miljø- og energiministeriet (1996). *Energi 21. Regeringens energihandlingsplan*. <http://www.offshorecenter.dk/log/bibliotek/energi21.pdf> (19. april 2013).
- Ministry of Health, Welfare and Sport (2012). *Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2010 – National Inventory Report 2012*. Haag: Ministry of Health, Welfare and Sport. http://www.rivm.nl/en/Library/Scientific/Reports/2012/april/Greenhouse_Gas_Emissions_in_the_Netherlands_1990_2010_National_Inventory_Report_2012 (19. april 2013).
- Nelson, Richard R. og Sidney G. Winter (1977). In Search of Useful Theory of Innovation. *Research Policy* 6: 36-76.

- Nelson, Richard R. og Sidney G. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- OECD (2011). Towards Green Growth. A Summary for Policy Makers. <http://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf> (29. september 2012).
- Porter, Michael Eugene og Claas van der Linde (1995a). Green and Competitive. *Harvard Business Review* 73 (5 September-October): 120-134.
- Porter, Michael Eugene og Claas van der Linde (1995b). Towards a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 97-118.
- Regeringen (2012). *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti om den danske energipolitik 2012-2020*. København: Regeringen. <http://www.kemin.dk/Documents/Presse/2012/Energiaftale/Aftale%2022-03-2012%0FINAL.doc.pdf> (19. april 2013).
- Schot, Johan og Frank Geels (2008). Strategic Niche Management and Sustainable Innovation Journeys: Theory, Findings, Research Agenda and Policy. *Technology Analysis & Strategic Management* 20 (5): 537-554.
- Scholten, Daniel (2008). Broken Promises by Transition Management on Institutional Reforms. *Network Industries Quarterly* 10 (4): 6-8.
- Smith, Adrian, Jan-Peter Voss og John Grin (2010). Innovation Studies and Sustainability Transitions: the Allure of the Multi-level Perspective and Its Challenges. *Research Policy* 39: 435-448.
- Verbong, Geert og Frank Geels (2007). The Ongoing Energy Transition: Lessons from a Socio-technical, Multi-level Analysis of the Dutch Electricity System. *Energy Policy* 35: 1025-1037.
- Voss, Jan-Peter, Adrian Smith og John Grin. (2009). Designing Long-term Policy: Rethinking Transition Management. *Policy Sciences* 42: 275-302.

Energistyrelsen, Politiske aftaler indgang:

<http://www.ens.dk/da-dk/politik/dansk-klima-og-energi-politik/politiskeaftaler/sider/politiske-aftaler.aspx>, <http://www.ens.dk/da-dk/nyteknologi/greenlabs/Sider/greenlabs.aspx> (19. april 2012).

Eurostat: Andelen af vedvarende energi i bruttoenergiforbruget. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Share_of_renewables_in_gross_final_energy_consumption,_2009_\(%25\).png&filetimestamp=20111124103405](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Share_of_renewables_in_gross_final_energy_consumption,_2009_(%25).png&filetimestamp=20111124103405).

Rasmus Brun Pedersen

Revanchisme og revisionisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik?

Artiklen påpeger eksistensen af en ny tendens i den danske udenrigspolitiske debat: nemlig udenrigspolitisk revanchisme og revisionisme. De borgerlige regerings kobling af oppositionens modstand mod Irak-krigen med besættelsestiden og perioden under den kolde krig markerede indtoget af et politisk historiebrug, hvor "fortidens synder" blev brugt som et nutidigt disciplineringsredskab. Udenrigspolitikken blev derved inddraget i den generelle værdi- og kulturkamp og kom til at indeholde særlige revisionistiske og revanchistiske elementer, som hidtil havde været ukendte i den ellers konsensusbaserede udenrigspolitiske tradition. Debatten fik et særligt uforsonligt træk over sig, da den inddrog partiernes værdigrundlag som legitimering for krigsdeltagelsen. Dette har senest ledt til, at venstrefløjen efter regeringsskiftet i 2011 har lanceret sin egen variant af revanchisme gennem nedsættelsen af en Irak- og Afghanistan-kommission.

Introduktion: fra aktivisme og værdipolitik til revanchisme

Irak-krigen fortsætter med at kaste lange skygger i den danske udenrigspolitiske debat. Krigen markerede kulminationen på en periode, hvor Danmark i stigende grad har vist vilje til at anvende militær magt i sin udenrigs- og sikkerhedspolitik (Rasmussen, 2005). Med beslutningen om deltagelsen i Irak-krigen så vi ligeledes, at de sikkerhedspolitiske ræsonnementer gled i baggrunden i den nationale debat mellem krigsmodstandere og -tilhængere og fik en særlig distinkt indenrigspolitisk karakter grundet de borgerlige partiers forsøg på at koble den socialdemokratiske og radikale krigsmodstand med partiernes ageren under den kolde krig og med samarbejdspolitikken under den tyske besættelse. De borgerlige partiers begrundelse og legitimering af krigsdeltagelsen blev søgt indlejret i, hvad partierne lancerede som et langsigtet opgør med den dominerende socialdemokratiske og radikale diskurs i den udenrigspolitiske tradition og i den generelle samfundsudvikling, hvor fortiden optrådte som et nutidigt disciplineringsinstrument rettet imod de daværende oppositionspartier. Vi har således gennem 2000-tallet været vidne til en stigende grad af politisering af udenrigspolitikken i den indenrigspolitiske debat, som har fået et særligt uforsonligt skær over sig. Det skyldes, at debatten om aktivismen (Holm, 2002; Pedersen, 2012) har været inddraget som en særskilt komponent i den værdi- og kulturkamp, som den borgerlige regering iværksatte fra 2001-2011. Inddragelsen af udenrigspolitikken i en indenrigspolitisk genereret vær-

dikamp mellem de politiske fløje var hidtil uset i nyere dansk udenrigspolitisk historie.¹ Den nutidige udenrigspolitik blev således en arena, hvor en del af fortidens politiske kampe og uenigheder kunne udkæmpes med et værdipolitisk udgangspunkt. Omdrejningspunktet var således en revisionisme af historiefortællingen om den kolde krig, hvor sigtet var at omskrive historien på et nutidigt grundlag. Hertil kommer et revanchistisk element, hvor de borgerlige partier søgte et opgør med Socialdemokraternes ageren under fodnoteperioden ved at stille partiet til regnskab for, hvad de betragtede som ”fortidens synder”. På trods af genskabelsen af den officielle brede konsensus på det udenrigspolitiske område kaster de borgerlige regerings politiske historiebrug og koblingen mellem krigsmodstanden og den initierede værdikamp stadig skygger. Argumentet her er, at denne uforsonlighed i den udenrigspolitiske debat fra 2001-2011 har skabt en modreaktion hos venstrefløjen, hvor man har haft et dybtfølt behov for et opgør med Fogh-regeringernes politiske historiebrug. Dette er blandt andet kommet til udtryk igennem nedsættelsen af en Irak- og Afghanistan-kommission. Kommissionen skal belyse den politiske beslutningsproces, som ledte op til deltagelsen i Irak-krigen, ligesom den skal undersøge centrale dele af krigsførelsen i Irak og Afghanistan. På trods af kommissionens juridiske karakter rummer dens kommissorium også et klart politisk sigte. Her synes hensigten at være at fælde en politisk dom over beslutningsgrundlaget bag Irak-krigen og den efterfølgende krigsdeltagelse. Derved indgår der en række revanchistiske elementer i den nuværende regerings behandling af Irak-krigen, hvor hensigten er at stille den tidligere regering og dens centrale politiske skikkelser til politisk regnskab for både krigsbeslutningen og dele af krigsførelsen.

Analysen her peger således på en ny tendens i den udenrigspolitiske debat, hvor den værdipolitiske kamp mellem partierne er blevet mere fremtrædende, hvor vi har set indtoget af et revisionistisk og revanchistisk element i den generelle udenrigs- og sikkerhedspolitik. Artiklen fokuserer på formuleringen af de borgerlige partiers værdikampspolitiske projekt og inddragelsen af udenrigspolitikken i denne sammenhæng, ligesom der sættes fokus på en række revanchistiske forhold i den nye socialdemokratisk ledede regerings udenrigspolitiske program.

Revisionisme og revanchisme: historien som politisk kampplads

Petersen (2009) har peget på, at den kolde krig har fået et forlænget liv i udenrigspolitikken grundet iværksættelsen af den foregående borgerlige regerings såkaldte kulturkamp om holdninger og værdier i indenrigspolitikken. Den daværende regerings gentolkning af den udenrigspolitiske historie har således

været spundet ind i denne kulturkamp og derved i den partipolitiske konkurrence mellem højre- og venstrefløjen. At udenrigspolitikken har været udsat for indenrigspolitisk politisering er imidlertid ikke noget nyt. Udviklingen gennem 1980'erne med de alternative flertal og fodnotepolitikken viste, at udenrigspolitikken, når muligheden bød sig, også rummede et væsentligt konfliktpotentiale mellem regering og opposition. Mens konfliktlinjerne under fodnoteperioden fra 1982-1988 nok bundede i uenigheder om den overordnede strategiske linje for sikkerhedspolitikken, mindede konflikten dog om det almindelige parlamentariske spil mellem regering og opposition, hvor flertalskonstellationsmulighederne blev brugt aktivt til at bringe den borgerlige regering i mindretal – samtidig med at oppositionen gennemtvang sin politik på det sikkerheds- og markedspolitiske område (Pedersen, 2009).

Politiseringen af udenrigspolitikken associeres i analyser af udenrigspolitikken oftest med venstrefløjen (Doeser, 2011). I perioden fra 2001-2011 var den imidlertid særligt båret frem af de borgerlige partier, især af ledende politikere fra partiet Venstre (Petersen, 2009; Farbøl, 2011). Et udslag heraf kan findes i den politiske støtte til et netværk af forskere og debattører, der har argumenteret for en bestemt historieskrivning, som kan betegnes som borgerlig "højre-revisionisme" (Petersen, 2009: 154).² Petersen (2009) har sondret mellem henholdsvis en venstre- og en højrerevisionisme, hvor sidstnævnte på et borgerligt, liberalt værdigrundlag forholder sig kritisk, dvs. revisionistisk, til den herskende tolkning af fortiden. Revisionismen som politisk tendens har imidlertid over det sidste stykke tid fået en særlig ideologisk karakter, da den revisionistiske historieskrivning i en vis forstand er blevet indlejret i den almindelige politiske og parlamentariske kamp mellem regering og opposition. Højrerevisionismen rummer her en påstand om, at genfortolkningen af historien kan baseres på et (objektivt) empirisk grundlag, som kan udfoldes, hvis samfundsforskere ellers blot fik arkivadgang og lov at gå "til bunds" i kildematerialet. Dette skulle således muliggøre en (om)skrivning af historien, sådan som den "virkelig" var og udfoldede sig. Dette ledte ifølge Petersen til iværksættelsen af et egentligt højrerevisionistisk forskningsprogram, som gennem privilegeret arkivadgang har skullet levere empiriske analyser, som har skullet give os et svar på, hvordan fortiden reelt udfoldede sig, og hvad venstrefløjen sagde og gjorde under den kolde krig. Dette kom blandt andet til udtryk gennem oprettelsen af det såkaldte koldkrigsforskningscenter på SDU og gennem den meget debatterede DIIS-udredning om den kolde krig (DIIS, 2005). Ambitionen var at placere fortiden i et nutidigt politisk spil mellem regering og opposition, hvor de borgerlige partier søgte at få ret for "historiens domstol". En funktion som særligt blev synlig i forbindelse med krigsbeslutningen i 2003, hvor den nutidige so-

cialdemokratiske og radikale modstand mod beslutningen blev kædet sammen med partiernes rolle under den kolde krig. Særligt kontroversielt blev den danske besættelsestid og samarbejdspolitikken inddraget i den borgerlige regerings kritik af oppositionens krigsmodstand, hvorved der skete en sammenblanding af fortid, nutid og fremtid for dansk udenrigspolitik. Denne sammenblanding kan også beskrives som et politisk historiebrug defineret som udsagn og handlinger, der sigter på at bevare eller ændre historiske forestillinger med henblik på at fremme politiske målsætninger eller handlinger i nutid og fremtid (Kaiser Nielsen, 2010: 145f; Farbøl, 2011: 75).

Denne nutidige politiske historiebrug peger på et aspekt af revisionismen, som ligger ud over det rent historiefaglige. Dette skyldes, at den rummer et særligt (politisk) revanchistisk element, hvor en ”klarlægning” af, hvad der virkeligt skete historisk, kan anvendes til at legitimere og begrunde nutidige politiske beslutninger og til at straffe politiske modstandere for fortidens synder – udmålt på nutidens præmisser. Revanchismen indeholder et ideologisk strategisk sigte, hvor en revision af historien og de politiske begivenheder muliggør politisk normative udsagn og præskriptive forestillinger om, hvordan samfundet skal se ud, og hvordan historien bør tolkes. Derved tjener den en legitimerende funktion for nutidens politik, hvor fortiden bruges til at disciplinere de politiske modstandere (Farbøl, 2011, 2012). Revanchismen afspejler således et handlingsorienteret aspekt af revisionismebegrebet, hvor hensigten gennem en historisk revision er at generere støtte til en given nutidig politisk dagsorden og på den anden side ændre samfundsmæssige holdninger og værdier gennem et forsøg på at stille sin politiske modstander til ansvar for tidligere handlinger og holdninger. På trods af at revisionisme og revanchisme som analytiske begreber således knytter sig snævert til hinanden, adskiller de sig ved, at revisionisme udtrykker ønsket om en mere radikal politisk forandring eller omskrivning, mens revanchisme indebærer et element af ”straf” eller ”stille sin modstander til politisk regnskab”.

VK-regeringens udenrigspolitiske orientering og ikke mindst dens anvendelse af ”politisk historiebrug” har ikke kun udviklet sig til en politisk kampplads, men har også tiltrukket sig en betydelig forskningsmæssig interesse fra statskundskabs- og særligt historiemiljøerne. Særligt historikerne har udvist en sjælden grad af interesse for deres allernærmeste samtid, hvor man har rettet fokus på Fogh Rasmussens historiebrug og dens legitimitetsskabende funktion i udenrigspolitikken (Farbøl, 2011, 2012). Interessen synes særligt at ligge i en påpegning af, at det analytisk ikke kun et spørgsmål om at forstå en objektiv fortid ”virkelig”, men ligeledes hvorfor og hvordan historien konstrueres og i talesættes på en bestemt måde i forhold til forstå det konkrete indhold af den

udenrigspolitiske aktivisme, som VK-regeringerne formulerede. Politologer har derimod i deres analyser særligt søgt at beskrive og forstå karakteren og omfanget af denne nyorientering af udenrigspolitikken, som har fundet sted efter 11. september 2001 (Rynning, 2003; Knudsen, 2004; Pedersen, 2012), men har hidtil været mindre interesseret i de værdipolitiske aspekter af VK-regeringernes version af aktivismen, ligesom den konstruktivistiske udenrigspolitiske litteratur har været mindre optaget af selve historiebruget og dens legitimitets-tjenende funktion for Foghs udenrigspolitiske program.

Historikeren Farbøl (2011, 2012) har således i en analyse af Fogh Rasmussen-regeringens udenrigspolitiske program netop peget på den politiske historiebrug som en central nøgle til at forstå udformningen af den konkrete aktivistiske udenrigspolitik. Logikken er, at historien kan anvendes som et argument for eller imod en bestemt aktuel politisk dagsorden. Argumentet er, at nutidige problemstillinger således kan projiceres bagud og føjes ind i allerede etablerede politiske, kulturelle eller sociale sammenhænge med henblik på at opnå nutidig politisk eller ideologisk legitimitet. Derved søges det at tilskrive en moralsk dimension til nutidens politiske valg. Dette sker oftest gennem en konstruktion af en analogi mellem fortidige og nutidige problemstillinger, og hvor forholdet mellem nutid og fortid samt spørgsmål om *er* og *bør* blandes sammen og fremstilles uproblematisk. Derved kan fortiden bruges til at promovere og give legitimitet til en politik eller en politisk beslutning, ved at en historisk begivenhed bruges som en direkte parallel til en nutidig beslutning (Farbøl, 2012: 69-70).

Et andet aspekt af denne historiebrug er, at den kan tjene en miskrediterende funktion, fordi kritikken af fortiden kan bruges som negativt modekseksempel til den nye politik. Derved bliver historiebruget et muligt nutidigt disciplineringsinstrument, hvor en aktiv revision eller genfortolkning af fortiden kan anvendes i en nutidig politisk kamp mod politiske modstandere (Petersen, 2009). Farbøl peger således på, at der i revisionismen ligger en forestilling om, at historien ikke er en given størrelse, men at den kan konstrueres gennem en aktiv (nutidig) fortolkning (2011, 2012). Dette rummer således en konstruktivistisk pointe om, at fortiden kan påvirkes og ændres. Derved kan historien blive et politisk rum, hvor der kæmpes om, hvem der skal have magten til at definere, hvad der skal erindres, og hvordan det skal erindres i fremtiden (Farbøl, 2011: 67). Derved bliver kontrollen over historien og historieskrivningen et vigtigt redskab i bestræbelserne på at påvirke og bestemme, hvordan den politiske nutid *skal* udfolde sig, og hvordan fremtiden *bør* forme sig.

Liberal revanchisme og revisionisme: kontraktpolitik og liberal kulturkamp

Det har været fremhævet, at hovedforklaringen på formuleringen af de borgerlige partiers værdikampspolitiske projekt gennem 2000-tallet kan findes i partiet Venstres indenrigspolitiske transformation fra 1980'erne og frem (Petersen, 2009; Pedersen, 2012). Indenrigspolitisk har målet siden Anders Fogh Rasmussen overtog formandskabet i Venstre i 1998 været at etablere et liberalt borgerligt hegemoni i dansk politik (Mortensen, 2008). Denne skulle basere sig på en midterposition på den fordelingspolitiske højre-venstreskala, og en konservativ position på den værdipolitiske skala (Petersen, 2009). Forudsætningen for, at dette hegemoni kunne etableres, skulle findes i en permanent ændring af befolkningens politiske holdning. Dette skulle etableres gennem formuleringen af en såkaldt kontraktpolitik, der på kort og mellemlangt sigte skulle gøre Venstre regeringsduelig. Dette skulle kobles til en mere langsigtet strategi, som skulle komme til udtryk gennem lanceringen af en borgerlig-liberal "kulturkamp", der gradvist skulle ændre befolkningens holdning i en liberal retning (Kurrild-Klitgaard, 2011).³

Ræsonnementet bag kontraktpolitikken som politisk instrument bundede i en række interne analyser i partiet Venstres af dets valgnederlag i 1994 og 1998. Konklusionerne fra disse nederlag var, at vælgerne tilsyneladende frygtede, hvad de borgerlig-liberale partier kunne finde på af liberale reformer af vel-færdssamfundet efter et valg, hvis de fik det parlamentariske flertal (Mortensen, 2008). Målsætningen for Venstre skulle være at berolige midtervælgerne og gøre partiet spiseligt for et bredere udsnit af vælgerkorpset. Kontraktpolitikken var et middel til at erobre den politiske midte og til at berolige midtervælgerne og derved ekspandere partiets vælgermæssigt territorium. Målsætningen var på kort sigt at formulere en strategi, der kunne øge den vælgermæssige tilslutning samt gøre partiet samarbejdsdueligt med midterpartierne, som oprindeligt var udset til at udgøre det parlamentariske grundlag for en kommende Venstre-ledet regering (Kurrild-Klitgaard, 2011). Denne parlamentariske opbakning skulle efterfølgende anvendes til på sigt at muliggøre langsigtede reformer af samfundet. Specifikt skulle dette pågå gennem iværksættelsen af en liberal kulturkamp.

Det er en udbredt opfattelse, at den idemæssige baggrund for Foghs kontrakt-politik og kulturkamp kan findes i Tony Blairs transformation af New Labour, hvilket skulle være accelereret af læsningen af Philip Goulds *The Unfinished Revolution* (Gould, 1998; jf. Mortensen, 2008; Mylenberg og Steensbeck, 2009). Foghs tanker om en liberal kulturkamp går imidlertid længere tilbage og kobler sig til det, han opfatter som en ideologisk hegemonikamp

mellem en frihedsorienteret liberal ideologi og kollektivismen. Det hedder således: "Socialstatens ideologer var klar over, at hvis de skulle vinde endegyldigt, måtte de også vinde kulturkampen. Derfor iværksatte de efter verdenskrigen en kulturel klassekamp, hvor staten skulle forme folket" (Rasmussen, 1993: 17). For at imødegå dette skulle de borgerlige partier iværksætte en liberal modoffensiv:

og den kamp skal vi ikke kæmpe på økonomiske argumenter. Vi skal derimod starte og vinde en kulturkamp ... Vi kaster ikke slavesindet af os blot ved at afvikle socialstaten. Det er selve ånden i befolkningen, der skal ændres. Ja, jeg tvivler på, at vi overhovedet kan stoppe socialstatens vokseværk uden en fundamental holdningsændring i hele samfundet. Egentligt er der brug for kulturkamp ... jeg bruger ordet kulturkamp for at understrege den altomfattende karakter af den holdningsændring, der er brug for (Rasmussen, 1993: 34, 226).

De oprindelige tanker om et kulturkampspolitisk projekt var fokuseret på at fremme personlig frihed, opgøret med "slavesindet" og systemtænkning med et fokus på en grundlæggende ændring i befolkningens holdning i en mere liberal retning. Værdikampen kom dog over tid til at indeholde en række national-konservative elementer, der i sin kerne lå et stykke fra de oprindelige visioner for en liberal værdikamp. Dette hang sammen med, at Dansk Folkeparti og de konservative skulle finde deres plads inden for denne ramme. Kulturkampen tjente ideologisk en legitimerende funktion for den brede koalition og associeres oftest med elementer som en strammere indvandringspolitik og retspolitik og opgøret med smagsdommere. Venstres udpegning af den socialdemokratisk-radikale akse og de kollektivistiske ideologier, som de to partier sås som repræsentanter for, fandt derved en række uventede allierede hos de tidehvervske elementer i Dansk Folkeparti (Krarup, 2006). Denne bevægelses opgør med kulturradikalismens og dens værdirelativisme kunne i en vis forstand forenes med den Foghske udlægning af behovet for en borgerlig-liberal kulturkamp, på trods af de åbenlyse modsætninger der lå i den liberalistiske og den tidehvervske tænkning. Værdikampen kom således i den praktiske politik til at udgøre det ideologiske kit, der skulle binde den umage VKO-koalition sammen efter valget i 2001, hvor en række af de ellers udsete midterpartier enten røg ud af Folketinget eller mistede deres pivotale status i forhold til at fungere som et støtteparti. Dette efterlod Dansk Folkeparti i en nøglerolle. Foghs tanker om kulturkamp var, som ovennævnte citat indikerer, "altomfattende", ved at den netop inkluderede samtlige politiske og ideologiske platforme i samfundet. Historien og historieskrivningen på det udenrigspolitiske område var her en

legitim kampplads, og Fogh Rasmussen udså sig her en mulighed for en direkte konfrontation med den herskende socialdemokratisk-radikale diskurs på det dette område samt til at legitimere beslutningen om Irak-krigen.

Inddragelsen af udenrigspolitikken i kulturkampen

Kulturkampen fik på det udenrigspolitiske område et tidligt revanchistisk udtryk ved, at man fra de borgerlige partiers side fandt et behov for et opgør med, hvad man betragtede som venstrefløjens medløberi under den kolde krig. Et særligt fokuspunkt for de borgerlige liberale partier var et opgør med fodnoteperioden fra 1982-1988, hvor periodens politikere havde udtrykt behov for at revanchere periodens parlamentariske nederlag og næser (Ellemann-Jensen, 2004). Samtidig udtrykte flere liberale politikere, at det var centralt for Danmark at betone den atlantiske dimension i sin udenrigspolitik. En del af begrundelsen herfor kunne findes i et behov for at vise, at Danmark stod på den rigtige side i forhold til vores alliancepartnere (Farbøl, 2011: 79).

Et opgør om det udenrigspolitiske område trak sammen i løbet af 1990'erne, hvor en række revanchistiske udtryk fandt vej ind i den overordnede liberale værdikamp. I en avisartikel fra februar 1997 pegede Anders Fogh Rasmussen på behovet for et opgør med Socialdemokraterne under den kolde krig, og at det var

fantastisk, at de personer, der begik et intellektuelt og moralsk forræderi [under den kolde krig], faktisk helt er sluppet for at blive stillet til ansvar for deres ord og gerninger ... Forræderiet bestod i, at toneangivende kredse i det danske samfund lod, som om der ikke var forskel på ven og fjende ... i virkeligheden var det et almindeligt standpunkt på den politiske venstrefløj, i kulturkredse og blandt såkaldt intellektuelle (Rasmussen, 1997).

Han gav senere en uddybende forklaring på behovet for et opgør med venstrefløjen, hvor argumentet var, at "venstrefløjensrepræsentanterne er ganske enkelt nødt til at indse, at mange mennesker af borgerlig observans føler en betydelig grad af bitterhed over det, de oplevede under Den Kolde Krig" (Rasmussen, 1999). Fogh Rasmussen fortsatte med følgende betragtninger om behov for revanchisme for venstrefløjens ageren under den kolde krig og i forbindelse med fodnoteperioden. "Et opgør trænger sig på. Det skal være et opgør med de kræfter, der under Den Kolde Krig gik Sovjetunionens og Warszawapagten ærinde. Et opgør med de mennesker, der ikke var i stand til at forstå, at der nu engang er forskel mellem ven og fjende" (Rasmussen, 1999: 8). Fogh Rasmussen-regeringernes værdikampspolitiske projekt udtrykte således et bag-

udrettet perspektiv som knyttede sig til ambitionen om at gøre op med den radikale-socialdemokratiske historieforståelse og indflydelse på udenrigspolitikken, hvori småstatsidentiteten spillede en central rolle (Rasmussen, 2006). Petersen (2009) har i denne sammenhæng peget på, at målet med transformationen har været en "udgrænsning af småstatsperioden i dansk udenrigspolitik" og en relancering af den national-liberale udenrigspolitik fra begyndelsen af 1860'erne med vægt på selvbestemmelse og udenrigspolitisk handlefrihed. Den nye aktivistiske udenrigspolitik har således en række ligheder med denne tradition som også søgte at rodfæste en udenrigspolitisk aktivisme i et demokratisk værdifundament med udgangspunkt i national selvbestemmelse (Bjørn og Due-Nielsen, 2003). Denne bagudskuende orientering fik i første omgang karakter af et opgør med venstrefløjens politik under den kolde krig, hvor distanceringen fra den socialdemokratisk-radikale udenrigspolitiske tradition gennem 1990'erne var ledsaget af en politisk-moralsk kritik af de personer, som stod som eksponenter for denne politik under den kolde krig (Petersen, 2009). Disse modstandere var typisk associeret med venstrefløjen og Socialdemokratiet og kom først efter juni 2003 til at inkludere et egentligt opgør med neutralitetspolitikken. Disse tanker slog igennem i Venstres udenrigspolitiske oplæg, som blev udarbejdet i perioden 2003-2005. Heri hedder det blandt andet, at Danmark i

flere hundrede år har konstante spændinger mellem stormagterne i Danmarks nærområde betydet, at Danmark har levet i skyggen af vores magtfulde naboer. For Danmark blev den såkaldte 'tilpasningspolitik' direkte pinlig. Tænk blot på Danmarks uforberedthed den 9. april 1940 og den usle samarbejdspolitik med den tyske besættelsesmagt. Under den kolde krig står fodnotepolitikken som en skamstøtte over Danmarks passive og tvetydige holdning til den sovjetiske trussel.

Venstres oplæg til en ny udenrigspolitik skulle således ses som "et opgør med den passive tilpasningspolitik og det ydmyge diplomati, som prægede Danmark i størstedelen af det 20. århundrede. Danmark skal ikke længere være en småstat i stormagternes skygge, men en "aktiv stat", der udnytter de internationale organisationer som platform for en aktiv og fremadrettet udenrigspolitik (Venstre 2006). Denne tendens fik desuden et revisionistisk indhold, ved at de borgerlige partier rejste forslag om en kulegravning af venstrefløjens rolle og påståede svigt under den kolde krig, ligesom man ønskede at inddrage de akademiske forskningsmiljøer i en sådan undersøgelse.⁴ Dette skulle konkret komme til udtryk gennem iværksættelsen af en grundig – autoritativ – under-

søgelse af venstrefløjens politik under den kolde krig og efterfølgende en opfølgende undersøgelse iværksat af Center for Koldkrigsstudier (jf. Petersen, 2009).

Revisionismen havde imidlertid også en distinkt nutidig reference, nemlig som en legitimering af regeringens førte udenrigspolitik og sikkerhedspolitiske overvejelser om deltagelsen i Irak-krigen i marts 2003, hvor den tilbageskuende revisionisme og revanchisme kom til udtryk som et disciplineringsmiddel over for oppositionens krigsmodstand og især Socialdemokraterne. Det hed således i en kronik den 26. marts 2003, at "beslutningen om at deltage i den internationale koalition er et opgør med den passive tilpasningspolitik. Den er et udtryk for, at Danmark skal være parat til at forsvare væsentlige værdier ved selv at yde et militært bidrag" (Rasmussen, 2003c). Sammenkoblingen mellem opgøret med den socialdemokratiske og radikale udenrigspolitiske tradition og oppositionens modstand imod krigsdeltagelsen blev kraftigt profileret i den anden halvdel af 2003 gennem en serie af i alt fem taler af statsministeren. Formålet for regeringen var at skabe legitimitet bag den førte udenrigspolitiske kurs ved at indskrive krigsdeltagelsen som et led i kampen mellem demokratier og diktaturer og koble – og monopolisere – den aktivistiske udenrigspolitik til nutiden og den praksisform, den fik under Fogh-regeringen fra 2001 og frem (jf. desuden Rasmussen, 2006).⁵ Fodnotepolitikken og venstrefløjens påståede svigt under den kolde krig dukkede desuden hyppigt op under Folketingets forhandlinger om Irak-krigen. VKO sidestillede oppositionens modstand imod Irak-krigen med, at oppositionen aktivt tilpassede sig diktatorer, og sammenlignede den med "nyttige idioter" og "medløbere" under den kolde krig og besættelsen (Folketingets forhandlinger 2002-03 B118 19.3.2003). I debatten hed det blandt andet, at venstrefløjens krigsmodstand "er nøjagtig som under den kolde krig, hvor venstrefløjen i Vesteuropa svigtede systemkritikerne i de østeuropæiske kommunistdiktaturer ... venstrefløjen tvang den daværende borgerlige regering til fodnoter i NATO" (Folketingets forhandlinger 2002-03, spm. nr. 2 2640).

Det kan være mere vanskeligt at vurdere det fremadrettede perspektiv i Foghs udenrigspolitik. Det synes dog klart, at mens der således nok var klare ideologiske og partipolitiske interesser bag dele af regeringens udenrigspolitik samt legitimeringen heraf, indeholdt visionerne for udenrigspolitikken også en mere overordnet strategisk ambition om at transformere den danske position i det internationale system gennem en alliance med USA. Disse skulle bruges som løftestang til at lancere Danmark som en mellemstat i det internationale system. Dette perspektiv for den aktive udenrigspolitik blev yderligere motive-ret og begrundet i Fogh Rasmussens tale på Københavns Universitet den 23. september 2003. Taleren er interessant af flere årsager, da den eksplicit sammen-

kæder det værdibaserede med det realpolitiske element og søger at monopolisere visionen om en aktivistisk udenrigspolitisk doktrin som en særlig nutidig borgerlig opfindelse (Rasmussen, 2003b).

En del af den brede enighed på det udenrigspolitiske område blev genetableret i 2006 ved forliget om den danske tilstedeværelse i Basra-regionen og de værdikampspekter i udenrigspolitikken har været kraftigt nedtonet i perioden efter Foghs afsked med dansk politik og nærmest fraværende under Løkke Rasmussen-regeringen frem til 2011. Udenrigsministeriets sidste debatoplæg under de borgerlige regeringer, *Kurs mod 2020 – Dansk udenrigspolitik i nyt farvand*, introducerede en analyse af en række nye rammevilkår og visioner for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Disse markerede på en række områder et brud med den revanchisme og revisionisme, som var indeholdt i Fogh Rasmussen regeringernes politik (Udenrigsministeriet, 2010).⁶ Oplægget pegede således fremad ved at reintrodere en række tanker om udførelsen af udenrigspolitikken, som havde sigte tilbage til den multilateralt orienterede udenrigs- og sikkerhedspolitik, som Danmark havde ført gennem 1990'erne, og anlagde en mere forsonlig linje over for en bred inddragelse af Folketingets partier i udformningen af udenrigspolitikken (Pedersen, 2011).

Socialdemokratisk ny-revanchisme?

Ovennævnte analyse har primært fokuseret på de borgerlige partier og særligt partiet Venstres dominerende rolle og den tidligere regerings politiske historiebrug. Dette skyldes, at denne politiske historiebrug var den mest fremtrædende og konsekvente i den politiske debat (Farbøl, 2011). Oppositionspartierne formåede gennem 2000-tallet ikke at formulere en alternativ historieforståelse, der kunne konkurrere med den borgerlige værdi- og kulturkamp. For det andet havde de borgerlige partier parlamentarisk flertal, hvorved det var muligt at sætte handling bag ordene. Modstanden har primært været bundet op på juridisk legalistiske argumenter samt mere normative begrundelser imod den snævre amerikanske alliance og imod aktivismen i dens udformning under Fogh (Pedersen, 2012).

Udenrigsminister Villy Søvndal gav imidlertid et forsigtigt forsøg i sin præsentation af regeringens udenrigspolitiske oplæg på Aarhus Universitet den 15. marts 2012, hvor han samtidig understregede behovet for at komme ud af, hvad han betegnede som "frygtens årti" under Fogh-regeringerne. Det var i de kommende år nødvendigt for venstrefløjen at arbejde for at bryde med den psykologi, som den tidligere regering havde påført det danske samfund. Han understregede, at sikkerhedspolitikken og det internationale trusselsbillede havde påvirket danskerne mentalt i retning af at blive mere indesluttede

og frygte det internationale og ”derfra var der åbenbart ikke lang vej til at miste noget af proportionssansen og forfalde til letkøbte generaliseringer om muslimer” (Søvndal, 2012a). Søvndal pegede endvidere på nødvendigheden af at indsatsen skal hvile på et fundament af retssikkerhed og menneskerettigheder. ”Den mere irrationelle og diffuse frugt – iblandet med en god portion ideologisk dogmatik førte i forskellige ender af skalaen blandt andet til ti år med på den ene side menneskerettighedskrænkelser i Irak og på Guantanamo og på den anden side fx uafsladelige stramninger af dansk flygtningepolitik og terrorlovgivning” (Søvndal, 2012a). Udenrigsministerens analyse pegede på en række objektive forhold vedrørende terrortruslen men understregede, at hovedproblemet primært var af ”psykologisk” karakter, og at udenrigspolitikken i fremtiden skulle være styret af en højre grad af ”fornuft” og ”tillid”, som skulle være styret af en højere grad af eksplicitering af demokratiske værdier og fremme af disse i fx Mellemøsten og under det arabiske forår. Udenrigsministerens oplæg er interessant, ved at det værdipolitiske aspekt tydeligt træder frem og derved synes at videreføre den betoning af værdier og demokratiske idealer, som har været fremtrædende i den udenrigspolitiske retorik siden den kolde krigs afslutning.

Talen lå i forlængelse af en række af de tanker, som regeringspartierne tidligere havde drøftet. I det fælles udenrigspolitiske udspil fra Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre i september 2011, præsenterede partierne således en del af deres konklusion på deltagelsen i Irak-krigen. Heri hed det, at Danmark fremover ikke skulle deltage i militære interventioner i tilfælde som Irak, hvor der ifølge partierne ikke kunne konstateres en konkret trussel mod Danmark eller dets allierede. De pegede ligeledes på, at konflikten kun havde meget begrænset opbakning i FN’s medlemskreds, hvilket skulle undgås i fremtiden. Udspillet er interessant ved, at det desuden anviser en række konkrete forslag til, hvordan Danmark skal bevæge sig ud af ”frygtens årti”. Dels indeholdt oplægget forslag om at nedsætte en kommission, der skulle undersøge beslutningsgrundlaget for krigsdeltagelsen i Afghanistan og Irak, ligesom den skal vurdere, hvorvidt hæren har overholdt gældende lovgivning om håndteringen af fanger. Tankerne om en krigsundersøgelse fandt vej ind i regeringsgrundlaget fra oktober 2011 (Regeringen, 2011). Dette ledte til, at Justitsministeriet barslede med sit udkast til et kommissorium den 10. april 2012 for en undersøgelseskommission. Udkastet kan tolkes som et ønske om en grundig og omfattende (juridisk) analyse af de centrale hjørnesten i de borgerlige regerings udenrigspolitik i perioden 2001-2011. Justitsministeriet lægger i udkastet til kommissorium op til, at undersøgelseskommissionen for det første skal undersøge og redegøre for baggrunden for beslutningen om at

deltage i Irak-krigen. Denne del af undersøgelsen skal blandt andet omfatte en undersøgelse af og redegørelse for, på hvilket *grundlag* regeringen i foråret 2003 besluttede, at Danmark skulle deltage i krigen i Irak. Herved menes angiveligt det politiske og efterretningsmæssige grundlag den daværende regering baserede sin beslutning på i forbindelse med vedtagelsen af folketingsbeslutningen i 2003. Kommissionen skal for det andet undersøge og redegøre for, hvad de danske styrker har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdelsen af personer under krigen i henholdsvis Irak og Afghanistan. Kommissionen skal i den forbindelse undersøge, om Danmarks folkeretlige forpligtelser er blevet overholdt. En særskilt målsætning er, at kommissionen skal undersøge, hvorvidt de oplysninger, den daværende regering videregav til Folketinget, var retvisende og fyldestgørende.⁷ Undersøgelseskommisionen skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der er grundlag for, at de ansvarlige politikere kan og bør drages til ansvar for beslutningen (Justitsministeriet, 2012). Det endelige kommissorium endte dog med at blive mindre omfattende end fx Enhedslisten og til dels SF havde ønsket. Der herskede således et ønske om, at undersøgelsen ligeledes kom til at inkludere CIA-flyvningerne over Grønland, hvor USA skulle have transporteret fanger. Disse aspekter blev dog droppet under regeringsforhandlingerne (Politiken, 2012; Socialdemokraterne et al., 2011; Regeringen, 2011). Udenrigsministeren besluttede imidlertid i november 2011 at iværksætte en DIIS-undersøgelse af, “om der er grundlag for de fremsatte beskyldninger om ‘aftalt spil’ mellem USA og Danmark i 2008” i forbindelse med CIA-overflyvningerne. DIIS’s konklusion var, at dette ikke var tilfældet (DIIS, 2012).

Kommissionsarbejdet synes således at rumme et vist element af revanchisme snarere end egentlig revisionisme. Her er det netop en pointe, at der er tale om en undersøgelse foretaget af juridiske eksperter i modsætning til DIIS-udredningen samt den senere oprettelse af Center for Koldkrigsforskning. Derved er kommissoriearbejdet og dets medlemmer ikke rodfæstet i et egentligt historiefagligt program, da kommissionens sammensætning udelukkende består af jurister og altså ikke historikere eller politologer. Udkastet til kommissions teksten lægger op til en juridisk vurdering af det politiske grundlag for den daværende regerings beslutning om deltagelsen i Irak-krigen, ligesom der skal foretages en vurdering af, hvorvidt de relevante beslutningstagere kan drages til ansvar. Kritikere – blandt andre formanden for dommerstandsforeningen har stillet sig skeptiske over for, at dommerstanden skal foretage en politisk vurdering; fx har man peget på, at den første del af kommissoriet er for politisk i sin formulering (Mikael Sjöberg, formand for dommerstandsforeningen, Ritzau, 2012a). I udvidet forstand rummer kommissoriet også en analyse af

den danske behandling af krigsfanger i de to koalitionskrige. Ud over de rent juridiske vurderinger heraf har Enhedslisten udtrykt ønske om at dens resultat kan være med til at ændre historien om krigen og den danske aktivisme. "For os er det vigtigste at få belyst hele sagen, og vi er meget glade for, at der nu kommer lys over de mørke sider af den danske deltagelse i krigen i Irak" (Frank Aaen citeret i Ritzau, 2012b). Det er i skrivende stund vanskeligt at vurdere, hvordan resultaterne af kommissionens arbejde vil blive brugt politisk, men en foreløbig vurdering er, at den primært afspejler revanchistiske ambitioner om at stille den forrige regering og dens nøgleministre til ansvar.

Et andet aspekt vedrørte et forslag om ændring af de beslutningsregler, der skal gælde for udsendelsen af tropper til internationale missioner. Konkret blev det foreslået, at der fremover skulle gælde et parlamentarisk 2/3 flertal på det udenrigspolitiske område frem for det nuværende simple flertal (Socialdemokraterne et al., 2011). Logikken var, at en ændring i de beslutningsregler, der direkte regulerer beslutningstagen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, kunne medvirke til at sikre, at beslutninger på det sikkerhedspolitiske område i fremtiden vil blive truffet med et bredt parlamentarisk flertal. Konkret lyder overvejelserne på, at der skulle indføres en bestemmelse om 2/3 flertal i Folketinget, når tropper skal udsendes på internationale missioner, i stedet for den nuværende bestemmelse om almindeligt flertal. Tankerne er konkretiseret i de tre regeringspartiers udenrigspolitiske oplæg fra september 2011, hvori det hed, at "det skal i fremtiden være et klart princip, at danske soldater kun kan udsendes i internationale militære operationer med opbakning fra mindst to tredjedele af Folketinget" (Socialdemokraterne et al., 2011: 8). Overvejelserne vedrørende 2/3 flertalsbestemmelsen er imidlertid ikke indeholdt i den nuværende regerings regeringsgrundlag fra oktober 2011, da Justitsministeriet vurderede, at forslaget grundlæggende ville bryde med den flertalsbestemmelse, som Grundloven som lovkompleks bygger på, hvorved en grundlovsrevision ville være nødvendig – men ikke realistisk at gennemføre grundet de borgerlige partiers modstand.⁸ Princippet optræder derfor kun som en politisk målsætning for den nuværende regering i dens sikkerhedspolitik. Dette blev bekræftet af SF's formand Villy Søvndal, der på sin tale ved SF's landsmøde den 15. april 2012 erklærede, at "Det handler om et Danmark, som ikke går i krig på et usikkert grundlag, ridende på en neokonservativ kæphest. Fremover kræver det – med denne regering – 2/3 flertal i Folketinget, at sende danske soldater i krig. Vi skal aldrig ... gentage Anders Foghs og Georg Bushs katastrofale krigsbrøler" (Søvndal, 2012b).

Konklusion

Artiklen har søgt at pege på en ny tendens i dansk udenrigspolitik, som gradvist har vundet indpas i takt med Fogh Rasmussen-regeringernes formulering af en ny udenrigspolitisk vision for aktivismen. Indholdet i den nye vision har i høj grad bund i en række nationale politiske og ideologiske faktorer. Udenrigspolitikken har været indtænkt som et element i lanceringen af en overordnet samfundsmæssig transformation, som særligt partiet Venstre men også de øvrige borgerlige partier har været drivkraften bagved. Vi har således set indtoget af et højrevisionistisk element gennem 2000-tallet, hvor de borgerlige partier båret af et revanchistisk ønske om at konfrontere venstrefløjen, og særligt Socialdemokraternes ageren under fodnoteperioden har søgt at foretage en omskrivning af historien gennem formuleringen af et forskningsprogram, der har skullet ændre historiefortællingen om udenrigspolitikken under den kolde krig. Revanchismen er særligt kommet til udtryk under Fogh Rasmussen regeringerne gennem et politisk historisk sprogbrug, hvor fortiden har været inddraget i en nutidig politisk kontekst og søgt anvendt som et nutidigt disciplineringsinstrument over for oppositionen og til at legitimere en række centrale elementer i Fogh Rasmussen-regeringernes udenrigspolitik i forhold til at legitimere Irak-krigen gennem konstruktionen af historiske analogier. Dette var mest markant i forbindelse med Irak-krigen, men har også tjent som legitimationsfaktor for en mere snæver alliance med USA og i forhold til argumentet om at transformere den danske småstatsrolle i det internationale system.

En af grundene til at den politiske debat om Foghs aktivisme har været så forbitret har været, at den eksplicit inddrog partiernes værdigrundlag, og at den overordnede målsætning for kulturkampen – og på det udenrigspolitiske område – har været at udskrive den dominerende socialdemokratiske rolle i samfundet. Dette aspekt har affødt en massiv modstand og et behov for revanchisme over for Fogh-regeringernes udenrigspolitik. Opgøret med beslutningen om Irak-krigen fremstår for mange som et symbol på dette opgør, men i sin tale på Aarhus Universitet i marts 2012 pegede Søvnald også på behovet for et bredere opgør med de psykologiske effekter af Fogh-regeringerne. Her tænkes særligt på udlændinge- og indvandringspolitikken. Et skridt på vejen i dette opgør har været nedsættelsen af en undersøgelseskommission, der skal undersøge beslutningsgrundlaget bag Irak-krigen, og som samtidig skal undersøge en central del af krigsførelsen, nemlig håndteringen af tilbageholdne irakere. Der har ligeledes været overvejelser om at ændre principperne for beslutningsprocessen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, hvor man gennem indførelsen af et 2/3 princip ville svække den historisk stærke højrefløj på det udenrigspolitiske område. Dette er dog formelt ikke muligt at indføre

uden en grundlovsrevision. Dette har ledt frem til artiklens tese om eksistensen af en form for venstreorienteret revanchisme, hvor man gennem nedsættelsen af Irak-kommissionen har søgt juridisk at fælde en dom over Fogh-periodens aktivisme.

Noter

1. Dette referer til den overordnede sikkerhedspolitik og ikke til bistandspolitikken som oftest havde en mere distinkt ideologisk begrundelse.
2. Anvendelsen af revisionismebetegnelsen er relativt ladet i den historiske litteratur og er på en række områder ”optaget” inden for koldkrigsforskningen af den retning, der fra 1960’erne på et marxistisk eller venstre-liberalt grundlag distancerede sig fra den traditionelle koldkrigsforskning.
3. Kontraktpolitikken er i sin mest enkle formulering en strategi, hvor man forud for et valg giver nogle få, håndgribelige løfter og efterfølgende gennemfører disse.
4. Se Petersen (2009) for en beskrivelse af processen der ledte op til iværksættelsen af DIIS redegørelsen og den senere oprettelse af Center for Koldkrigsforskning.
5. Glemte var i denne sammenhæng tilsyneladende den aktivistiske danske linje under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990’erne og den danske indsats på Balkan.
6. Der er stadig elementer i Venstre, som bekender sig til stærke værdipolitiske udsagn og ræsonnementer, især partiets udenrigsordfører Søren Pind, der i sin tid som udviklingsminister tillige markerede sig på en klar liberal profil i udviklingspolitikken.
7. Når det drejer sig om spørgsmålet om tilbageholdelse af personer, skal undersøgelseskommissionen på baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.
8. For en analyse af det juridiske setup i forbindelse med drøftelserne om 2/3-reglen se Pedersen og Christiansen, (2012).

Litteratur

- Bjørn, Claus og Carsten Due-Nielsen (2003). *Fra helstat til nationalstat. Dansk udenrigspolitik 1814-1914*, bd. 3. København: Danmarks Nationalleksikon.
- DIIS (2005). *Danmark under Den Kolde Krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1990. 4. Bind*. København: DIIS.
- DIIS (2012). *Et er jura at forstå, et andet land at føre*. København: DIIS.
- Doeser, Fredrik (2011). Domestic Politics and Foreign Policy Change in Small States: The Fall of the Danish Footnote Policy. *Cooperation and Conflict* 46 (2): 222-241.

- Elleman-Jensen, Uffe (2004). *Fodfejl – da Danmark svigtede under Den Kolde Krig*. København: Gyldendal.
- Folketingets forhandlinger*. Diverse årgange.
- Farbøl, Rosanna (2011). Irakkrigen og dens historiske legitimering. *Slagmark* 60: 73-87.
- Farbøl, Rosanna (2012). Kunsten at lægge historien til rette. Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition. *Temp – tidsskrift for historie* 3: 65-89.
- Gould, Philip (1998). *The Unfinished Revolution How the Modernisers saved the Labour Party*. London: Abacus.
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline, pp. 19-45 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: DUPI.
- Justitsministeriet (2012). *Kommissorium for undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan*. København: Justitsministeriet. 11.4.
- Kayser Nielsen, Niels (2010). *Historiens forvandlinger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Tonny Brems (2004). Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?, pp. 49-90 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*. København: DIIS.
- Krarup, Søren (2006). *Systemskiftet. I kulturkampens tegn*. København: Gyldendal.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2011). Kontraktpolitik, kulturkamp og ideologi. *Økonomi og Politik* 84: 47-62.
- Mortensen, Hans (2008). *Tid til forandring. Venstres vej til magten*. København: Gyldendal.
- Mylenberg, Trols og Bjarne Steensbeck (2009). *Præsidenten Foghs Danmark 2001-2009*. København: Nordisk Forlag.
- Pedersen, Rasmus Brun (2009). *Danmark under traktaterne*. Aarhus: Politica
- Pedersen, Rasmus Brun (2011). Dansk Udenrigspolitisk aktivisme i nyt farvand. *Udenrigs* 1: 81-88.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitik 1989-2007. *Politica* 45 (1): 111-130.
- Pedersen, Rasmus Brun og Flemming Juul Christiansen (2012). Aldrig mere Irak? *Udenrigs* 67 (2): 81-86.
- Petersen, Nikolaj (2009). Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning. *Historisk Tidsskrift* 109 (1): 154-204.
- Politiken (2012). Rapport om CIA-fly afviser dansk dobbeltspil. 27. maj.
- Rasmussen, Anders Fogh (1993). *Fra socialstat til minimalstat*. København: Samlerens forlag.

- Rasmussen, Anders Fogh (1997). *Opgør med medløberne*. *Berlingske Tidende*, 27. februar.
- Rasmussen, Anders Fogh (1999). Et opgør med fortiden trænger sig på, i Bertel Haarder (red.), *Hvem holdt de med?*. København: Peter la Cours Forlag.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003a). *60 året for 29. august 1943*. Tale afholdt på Holmen, 29.8.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003b). *Visioner om Danmarks aktive Europapolitik*. Tale afholdt på Københavns Universitet, 23. september.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003c). Hvad kan det nytte? *Berlingske Tidende* 26. marts.
- Rasmussen, Fogh Anders (2006). Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten. *Ugebrevet Mandag Morgen* 11.9.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). "What's the Use of It?" Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force. *Cooperation and Conflict* 40 (1): 67-89.
- Regeringen (2011). *Et Danmark der står sammen. Regeringsgrundlag oktober 2011*. www.stm.dk.
- Ritzaus Bureau (2012a). Dommere: Irak-undersøgelse er for politisk. 12. april.
- Ritzaus Bureau (2012b). EL: Nu kommer Irak-løgnen frem i lyset. 11. april.
- Rynning, Sten (2003). Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September, pp. 23-46 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. Copenhagen: DIIS.
- Socialdemokraterne (2006) *Mennesket i verden*. Socialdemokraterne.
- Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre (2011). *En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik*. September 2011.
- Søvndal, Villy (2012a). Tale på Aarhus Universitet. 15. marts. www.um.dk
- Søvndal, Villy (2012b). Tale på SF's landsmøde. 13. april. www.sf.dk
- Udenrigsministeriet (2010). *Kurs mod 2020 – Dansk udenrigspolitik i nyt farvand*. København: Udenrigsministeriet.
- Venstre (2006). *Udenrigspolitisk oplæg*. www.venstre.dk.

Anmeldelser

Birthe Hansen og Carsten Jensen, *Demokrati i Mellemøsten. Den nye verdensorden, politiske reformer og det arabiske forår*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012, 224 s., 325 kr.

Det signaleres allerede i forordet til Birthe Hansen og Carsten Jensens nye bog om perspektiver på begivenhederne i Mellemøsten siden slutningen af december 2010, at regionen efter forfatternes opfattelse er afgørende under forandring. Bogen skal således opfattes som ”en nekrolog over den autoritære fase i det moderne Mellemøstens historie” (s. 7). En lang række publikationer har set dagens lys, siden de arabiske revolter indledtes, og det er et gennemgående træk, at udviklingen opfattes som skelsættende. Sagt med Daniel L. Byman og Kenneth Pollack har de arabiske oprør ”shattered important geopolitical alignments, causing new ones to emerge. Diplomatic relationships, such as between Turkey and Syria and between Egypt and Israel, are under strain.”¹ Men dertil kommer, som Hansen og Jensen påpeger, at det mest interessante i forbindelse med den nye udvikling ikke bare er de konkrete udenrigs- og sikkerhedspolitiske forandringer, der er indtruffet som en konsekvens af begivenheder i 2011-12, men de ændringer, der kan blive en realitet i udviklingen fremover.

For det første må det forventes, at det, som Morten Valbjørn og Rasmus Alenius Boserup har benævnt en genpolitiseret politisk offentlighed² i den arabiske verden, fører med sig, at lokale og indenrigspolitiske spørgsmål fremover vil markere sig tydeligere. Vil vi fremover have at gøre med et Mellemøsten, hvor den tidligere politiske kultur kendetegnet ved apati og valgabstinens bliver erstattet med langt mere aktiv politisk deltagelse og en ny dynamisk offentlighed? Hvad der med en ofte anvendt metafor er blevet kaldt ”den arabiske gade”, har ganske vist tidligere spillet en vis rolle for de arabiske regimers politiske praksis, men det lave niveau af politisk legitimitet i regionen har også som hovedregel haft til konsekvens, at den folkelige indflydelse er blevet underordnet regimernes egne interesser. Nye regeringer, der i højere grad afspejler befolkningernes opfattelser, kan få afgørende konsekvenser for de regionale (og for den sags skyld internationale) alliancer i de kommende år.

Som et eksempel kan nævnes den aktuelle situation i forholdet mellem Syrien og Libanon, der i høj grad influeres af den tragiske udvikling i forholdet mellem Bashar al-Assads regime og den syriske opposition. På grund af den ”traditionelle” alliance mellem styret i Damaskus og Hizbollah i Libanon, har Hizbollah-lederen Hassan Nasrallah i sine taler bakket op om det syriske re-

gimes overgreb og derved mistet enorme mængder af politisk kapital hos de arabiske masser såvel i Libanon og generelt i Mellemøsten, hvor han ellers har stået som en af de få politiske ledere, der var i stand til at udfordre Israel. Et andet eksempel er den udtalte valgsucces for de islamistiske partier ved valgene i 2011 og 2012 i Egypten, Marokko og Tunesien (tilsyneladende i mindre grad i Libyen). Indtil videre har de nye demokratisk valgte parlamenter ikke gennemført afgørende forandringer men givet en tilspidset situation i udviklingen fremover. Hvor det fx kommer til konflikt mellem de nye ledere og repræsentanter for de gamle regimer, kan der meget vel opstå lokale og regionale konflikter i lyset af den nye udvikling.

Bogens perspektiv er Mellemøsten. Med dette begreb skal der hos Hansen og Jensen forstås, hvad der betegnes "Stormellemøsten", dvs. de arabiske stater (inklusive De palæstinensiske Selvstyreområder) samt Israel, Tyrkiet og Iran. Desuden inkluderes Afghanistan og Pakistan inspireret af det amerikanske begreb *the greater Middle East*. En væsentlig pointe hermed er, at "socialiseringstesen", som udgør en del af bogens teoretiske grundlag, begrundes denne udvidelse. Tesen "i sin korte form siger, at Mellemøsten på langt sigt vil blive demokratiseret under eksternt pres i lighed med andre regioner" (s. 10), og tager afsæt i et forsøg på at forklare og vurdere den politiske udviklingsretning i Mellemøsten under indtryk af invasionerne i Afghanistan og Irak, der fulgte i årene efter terrorangrebet på World Trade Center og Pentagon i september 2001.

Centralt i Birthe Hansen og Carsten Jensens analyse står de to amerikanske politologer Clement Henry og Robert Springborgs kendte typologi for mellemøstlige stater, blandt andet anvendt i værket *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Her skelnes mellem fire statstyper, hhv. prætorianske republikker, som opdeles i *bully*- og *bunker*-stater samt monarkier og demokratier. Kategorierne anvendes som "filtre" i forhold til de mellemøstlige staters politiske tilpasning (eller fravær af tilpasning) til den nye verdensorden. Det er en af bogens fortjenester at gennemføre en sådan systematisk analyse af staternes forudsætninger for at kunne reagere på de udfordringer, der følger af de senere års udvikling. I forlængelse heraf gennemgås de politiske midler, som har været anvendt og anvendes i staternes "indre verdensordensmodstand", idet der sondres mellem situationen før og efter 2011, og mellem hvad der betegnes som "opstandsramte" og "ikke-ramte stater".

Der argumenteres for, at der i Mellemøsten inden for et relativt kort tidsperspektiv kun vil være globaliserede monarkier og republikker i den rene autoritære form (bunker-stater) tilbage i Mellemøsten, idet bully-staterne nu befinder sig på en kurs, hvor demokratisering i sig selv er blevet et middel til

(verdensorden-)tilnærmelse. Med dette teoretiske udgangspunkt analyseres en række cases, hvor Afghanistan og Irak udgør den første, og siden følger undersøgelser af udviklingen i Tunis og Egypten, Libyen, Syrien samt monarkierne (GCC-staterne, Jordan og Marokko). I sagens natur er der ikke – i en bog på 224 sider – mulighed for at gå i detaljer med landenes interne udvikling eller for den sags skyld de komplekse regionale og internationale perspektiver – og derfor forbliver analyserne indimellem en smule skitseagtige. Desuden er det et uundgåeligt vilkår, at med de aktuelle – og for Mellemøsten utypiske – tendenser til forandring bliver bogens diskussioner nemt overhalet af den historiske udvikling.

Bogens mest overbevisende afsnit er de syntetiserende betragtninger i kapitel 8 og 9, hvor Hansen og Jensen først diskuterer væsentlige tværgående temaer: militærets rolle, civilsamfundenes betydning mv. i et regionalt perspektiv og derefter – med dette som udgangspunkt – unipolaritet og demokrati i et globalt univers. Det er Hansen og Jensens synspunkt, at ”der ikke er grund til at afskrive forventningen om fortsat demokratisering i Mellemøsten” (s. 206). Dette søges underbygget med en argumentation, der baseres på samspillet mellem indre og ydre faktorer, hvor de sidstnævnte fremhæves som de i en aktuell kontekst mest betydningsfulde. Det gøres gældende, at de i dag centrale brændpunkter i demokratiseringsprocesserne ikke er placeret i de enkelte lande, men i den internationale struktur, de indgår i. Heroverfor står nationale særtræk og politiske styrkeforhold i specifikke lande, der kan spille en rolle med hensyn til, hvornår ændringer indtræffer, men ikke afgørende gøre en forskel med hensyn til de overordnede udviklingstendenser.

Det er i forlængelse heraf opfattelsen, at forklaringen på, hvorfor liberalt demokrati ikke blomstrer i Mellemøsten, mere skyldes det internationale systems karakteristika end aggregeringen af nationale forklaringer. Min væsentligste anke mod bogen er, at disse væsentlige diskussioner ikke udfoldes yderligere, hvilket måske kunne have været opnået ved at nøjes med at inddrage eksempler fra de fem landeanalyseafsnit og i stedet udbygge de teoretiske diskussioner om demokratiudvikling i almindelighed og demokrati i Mellemøsten i særdeleshed.

Bogen er skrevet i et lettilgængeligt sprog, som gør den interessant for et bredere publikum ud over det snævert universitære. Den vil således kunne tjene som grundbog i undervisning også på mellemuddannelser og måske gymnasier. Ærgerligt i den sammenhæng er, at bogen mangler et indeks, hvilket gør den en smule vanskelig at anvende som decideret arbejdsbog i undervisnings-sammenhæng.

Noter

1. Citatet stammer fra en af de første samlinger af artikler, der udkom i kølvandet på de arabiske revolter: Byman, Daniel L. (2011). *Regional Actors. The Changing Balance of Power in the Middle East*, i Kenneth Pollack et al. (red.), *The Arab Awakening. America and the Transformation of the Middle East*. Washington, DC: Brookings Institution Press. Siden er de første peer-reviewed udgivelser om emnet dukket op med et Special Issue af *Mediterranean Politics* som et af de mest interessante, se Pace, Michelle og Francesco Cavatorta (2012). The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction. *Mediterranean Politics* 17 (2): 125-138. Se også note 2.
2. Valbjørn, Morten og Rasmus Alenius Boserup (2012). Genpolitisering og postdemokratisering. Studiet af mellemøstlig politik i lyset af de arabiske revolter. *Politik* 15 (1): 43-51.

Peter Seeberg
Center for Mellemøststudier
Syddansk Universitet

Pil Christensen, Peter Nielsen og Lars Poulsen, *Magt og modstand – en introduktion til Michael Hardt og Antonio Negris tænkning*. Frederiksberg: Frydenlund, 2012, 152 sider, 249 kr.

Trægheden i den nuværende økonomiske krises villighed til at slippe taget i verdensøkonomien har medvirket til at fremme ustabilitet samt genereret utilfredshed og opstande i mange samfund rundt om i verden. Det er i dette opportune landskab, der kalder på forståelse af og refleksion over den verdenspolitiske udvikling, at Pil Christensens, Peter Nielsens og Lars Poulsens introduktion til Hardt og Negris tænkning kan gøre krav på en betydelig aktualitet. Aktualiteten består i, at Hardt og Negri netop opstiller en diagnose og et teoretisk begrebsapparat, som kan indfange og begribe de modsætninger og problemstillinger, som på mange måder kan siges at gøre sig gældende i de historiske processer, som dels er gået forud for den økonomiske krise, dels har kendetegnet selve den økonomiske krise.

Den opstandelse og debat, som omgærdede Hardt og Negris monumentale værk *Empire* fra 2001, må ellers siges at være aftaget i betydelig grad. Men de følgende værker *Multitude* fra 2004, *Commonwealth* fra 2009 og endelig pamfletten *Declaration* fra 2012 er udtryk for en opdatering, videreudvikling, præcisering og aktualisering af deres tænkning, som på mange måder har adresse-

ret noget af den omfattende kritik, som *Empire* var genstand for – blandt andet at den var uklar, upræcis og vag – og samtidig er de efterfølgende værker også udtryk for en formidlingsmæssigt højere kvalitet end *Empire*, der opererede på et vanskeligt tilgængeligt esoterisk og til tider metafysisk plan.

Forfatterens tilgang til denne udvikling i Hardt og Negris forfatterskab er grundlæggende kendetegnet ved en erkendt positiv indstilling og en opfattelse af Hardt og Negris forfatterskab som et åbent projekt (s. 16). Denne tilgang står i kontrast til mange kritikere af Hardt og Negri, der som regel abonnerer på en tilgang, der grundlæggende stiller fordringer om begrebers og diagnosers generaliserbarhed, praktiske anvendelighed og kobling til konkrete empirisk forekommende fænomener. Dermed ikke sagt at bogen ikke anlægger, præsenterer og diskuterer kritiske vinkler på Hardt og Negris forfatterskab, men som forfatterne anfører, så er det først efter *Empire*, at de ”individuelle bidrag går op i en højere enhed” (s. 17). Andre anmeldere har i den forbindelse forholdt sig kritisk til, hvorvidt det rent faktisk lykkes forfatterne at tilføre Hardt og Negris forfatterskab større klarhed (cf. Blinkenberg, 2012; Frantzen, 2013), men det skyldes måske netop, at de ikke forholder sig til den åbne og kritisk udviklende tilgang, som forfatterne eksplicit abonnerer på.

I den forbindelse findes der på side 29 en interessant passus, som netop søger at adressere noget af denne kritik af uklarhed:

Det er en udbredt opfattelse, at abstraktionen bringer os væk fra virkeligheden, men når der er tale om realabstraktion, så forholder det sig faktisk omvendt. For abstraktioner er ikke nødvendigvis virkelighedsfjerne; de kan nemlig bringe os tættere på det, vi kan forstå som abstrakte virkelighedsforhold, såsom institutioner og sociale relationer, der ofte har større indflydelse på vores liv end empiriske forhold.

Der er her tale om et erkendelsesteoretisk synspunkt om, at det er muligt teoretisk at destillere samspillet mellem processer, institutioner, relationer samt ikke mindst signifikanser og betydninger i dette samspil og dermed tilvejebringe erkendelsesmæssig mening i forhold til det endog særdeles komplekse felt, som den økonomiske krise må siges at udgøre.

Målet med bogen er at udfolde en klart sammenhængende helhed centreret omkring temaerne: modstanden mod det globale magtsystem og perspektiverne for social forandring (s. 11). Denne helheds kernekomponenter er kombinationen af marxisme og poststrukturalisme, der samtidig netop er den syntese, der ifølge forfatterne gør Hardt og Negris tænkning spændende (s. 11). Men samtidig er det væsentligt at holde sig for øje, at der også er tale om en syntese

mellem lidenskab og videnskab *qua* Hardt og Negris politiske engagement og tro på menneskets skabende kræfter (s. 12).

Bogens opbygning er kendetegnet ved en letgenkendelig struktur bygget op omkring en introduktion og diskussion af Hardt og Negris filosofiske afsæt i henholdsvis marxismen og poststrukturalismen kombineret med de klare aner, der ligger til Spinoza (kapitel 2 og 3). I den forbindelse er det en formidlingsmæssig gevinst, at forfatterne tager skridtet bagud i idehistorien, hvilket giver mulighed for kort at få introduceret de relevante aspekter i marxismen, poststrukturalismen, Spinoza som en alternativ understrøm i den europæiske tænkning og endelig vitalismen, som er selve den teoretiske begrundelse for Hardt og Negris insisteren på Multitudens skabende kræfter. Kapitlerne indeholder også en klar fremstilling af de relevante punkter i den politiske filosofi – herunder i særdeleshed begreberne magt og politik; om end fremstillingen fordrer, at læseren i forvejen besidder en vis fortrolighed med disse begreber. Og endelig indeholder kapitlerne også en vigtig og overbevisende diskussion af henholdsvis post-marxisme og neo-marxisme samt Hardt og Negris position i forhold til disse poler.

Dernæst følger kapitler, der introducerer til Hardt og Negris hovedbegreber: Empire, Multitude og Commonwealth. Kapitel 4 indeholder således en god forklarende og overbliksskabende introduktion til begrebet "Empire"; herunder ikke mindst begrebets kobling til globalisering. Kapitel 5 præsenterer det ofte kritiserede og til tider vaskeligt tilgængelige begreb "Multitude". Et tilbagevendende kritikpunkt har været identifikationen af Multitude samt den hybridisering af fællesskab/kollektivismen og individualitet/singularitet, som begrebet er udtryk for. I den forbindelse forklares denne centrale dualitet i fodnote 10 på side 70, hvor det hedder

Det singulære refererer til den særegenhed, som kendetegner hvert enkelt subjekt, hvad angår forskellige praksisser og generel livsform. Denne grundlæggende særegenhed gør, at singulariteter aldrig glider fuldstændigt sammen med andre singulariteter, men derimod bevarer deres forskellighed, selvom de deler en lang række fællesstræk, værdier og organisationsformer. For Hardt og Negri er singularitet den ene afgørende side af multituden, mens det fælles er den anden. Multituden kan derfor både være en fælles størrelse og internt mangfoldig.

En af de mere forfriskende pointer i kapitel 5 er også fremstillingen af kærlighed som politisk filosofi begreb, hvilket henhører til den nyere del af Hardt og Negris forfatterskab. Pointen er her at kærlighed ikke blot er henhørende til

privatsfæren, men derimod er et begreb som idehistorisk har haft andre konnotationer end det relativt snævre begreb, som kommer til udtryk i nutiden – ikke mindst befordret af Hollywoods fremstilling af kærlighed. Dermed besidder begrebet et potentiale, som går i retning af accept af samfundsmæssig forskellighed og diversitet (s. 94). Kapitel 6 omhandler begrebet "Commonwealth", som nærmest i forlængelse af begrebet om "Multitude" tager sigte på at begribe det fælles. Der er her tale om selve grundlaget for Multitudens spirende og konstant udviklende kræfter, der netop er forankret i det fælles.

I kapitel 7 og 8 fremstilles og diskuteres den kritik, der har været rejst af Hardt og Negris teoribygning, og endelig følger en vurdering og perspektivering, der peger på potentialer og faldgruber i den diagnose af den nuværende globale tilstand, som udlægges gennem Hardt og Negris forfatterskab. Disse kapitler indeholder i den forbindelse gode fremstillinger af Hardt og Negris positionering i forhold til andre toneangivende tænkere på den politiske venstrefløj.

Bogen lykkes dog ikke med at skabe et overblik over dansksprogede fremstillinger og den danske forskning på området, men det har nok heller ikke været ambitionen. Dog kunne en sådan positionering i forhold til andre fremstillinger på dansk have været interessant i en formidlingsmæssig sammenhæng for den læser, som måtte have fået vakt en interesse for Hardt og Negris tænkning.

Christian Ydesen
Institut for Læring og Filosofi
Aalborg Universitet

Referencer

- Blinkenberg, Kaare (2012). Hardt og Negri genopstår. *Modkraft*, 14. december (<http://www.modkraft.dk/artikel/hardt-og-negri-genopstar>) (13. februar 2013).
- Frantzen, Mikkel Krause (2013). Hardt og Negri introduceres uden det store held. *Information*, 1. februar (<http://www.information.dk/448986>) (13. februar 2013).

Abstracts

Mads Leth Felsager Jakobsen

Bureaucracy: friend or enemy of (public sector) innovation?

It is a widespread belief that bureaucracy is an enemy of innovation in the public sector. Based on a review of theoretical arguments and an analysis of the available empirical evidence, it is in this article argued that such a belief is too simple. Some elements of bureaucracy like the division of labor and specialization seem to promote innovation, other elements like formalization have a neutral impact, while others like centralization seem to impede innovation. It is finally discussed what practical implications should follow from our current state of knowledge on the relationship between bureaucracy and innovation.

Morten Balle Hansen

Transnational organizational innovation in the public sector

The article examines three related research questions: 1) To what extent have well-known forms of transnational organizational innovation been adopted in the Danish public sector? 2) How are these organizational innovations related to each other? 3) Are differences in their adoption related to differences in the characteristics of the state and the municipal part of the public sector? Transnational organizational innovations are recent forms of organizing and managing public sector activities that can be found in the public sector in many countries. The analysis compares different forms of transnational organizational innovation adopted in the Danish public sector and differences in their adoption in the state and the municipalities. 11 types of organizational innovation, many of which are often associated with New Public Management (NPM) are included in the empirical analysis: privatization/outsourcing, purchaser-provider split models, contract management, management by objectives (MBO), benchmarking, balanced scorecard, pay-for-performance, lean and value-based management. Surveys conducted in the municipalities in autumn 2008 and in the state in spring 2009 provide the empirical basis of the analysis. A clear trend towards more widespread adoption of these innovations in the municipalities than in the state is found. Different interpretations of these findings are discussed.

Kim Normann Andersen, Helle Zinner Henriksen and Jeppe Agger Nielsen
Digital innovation of public schools' transparency and comparability: the end of binary maturity models?

The article presents a normative model (Public Sector Process Rebuilding, PPR) to capture digital innovation in the public sector. In the literature and in practice digital innovation is frequently viewed as a binary variable (innovation acquired or not acquired). The story line in this paper is that the uptake of digital innovations is a continuous process. The empirical basis for illustrating the PPR model is online publication of grades at Danish lower secondary schools. We have screened 200 schools' websites, and conducted 25 interviews with principals, staff and parent representatives. The analysis shows that schools to some extent are reluctant to publish grades online and the majority of schools do not fully meet the legal requirements.

Troels Schultz Larsen and Karl Löfgren
Empirical studies of collaborative innovation in the public sector – TRYK Politi as a case

Collaborative innovation has become an established concept in a Danish context. However, a clear understanding of how collaborative innovation is defined or studied has not been established. With the aim of assessing the practical applicability of Sørensen and Torfing's analytical model for the study of collaborative innovation in the public sector, we apply the model to a case study. The case is TRYK Politi, a pilot project launched by the Danish police with the aim of involving citizens more actively in crime prevention using mobile technology. The case study shows that the model is both an interesting and relevant model which is useful in empirical studies. However, the case study also reveals that the model could be strengthened in several aspects through rigorous theoretical development.

Helle Ørsted Nielsen and Anders Branth Pedersen
How can government promote innovation that leads to sustainable energy systems? Different theoretical approaches

Global attention has been directed to the role that a transition to sustainable energy production may play as a new engine for growth while at the same time reducing CO₂ emissions. For political science this raises the question how public policies can promote innovation to bring about such a transition. The article examines whether recent system theories on transition represent a refor-

mulation of the role of government in innovation processes. It does so through a review of innovation policy theories and through comparison of Dutch and Danish energy policies. We find that transition theories do significantly raise the level of ambition regarding energy system transition compared with economic theories of innovation, but that the transition approach in Dutch energy policy does not represent a significant reconceptualization of the role of policy for innovation.

Rasmus Brun Pedersen

Revanchism and revisionism in Danish foreign and security policy?

The Iraq war continues to cast long shadows over the foreign policy debate in Denmark. As a consequence of the war we have in recent years witnessed the introduction of a particular new trend in the Danish foreign policy debate. The Liberal government's strategy to couple the opposition's war resistance in 2003 with the cooperation politics during the German occupation and during the Cold War marked the advent of a "political history use" in which "the sins of the past" were used as a contemporary political tool. Foreign policy was thus involved in the overall value and cultural struggle and came to include specific revisionist and revanchist elements, which had hitherto been unknown in the consensus-based Danish foreign policy tradition.

Om forfatterne

Kim Normann Andersen, professor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, tilknyttet Center for Organisation, Management og Administration (COMA). Har en ph.d.-grad fra Københavns Universitet og har været gæsteforsker ved en række udenlandske universiteter. Det centrale forskningsfelt er implementering og effektivisering af nye teknologier i den offentlige sektor. Har indenfor dette felt publiceret i fx *International Journal of Public Administration*, *The Information Society* og *Information, Communication, and Society*. E-mail kandersen@dps.aau.dk

Morten Balle Hansen, ph.d., professor (mso), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Leder af forskningsgruppen offentlig organisation og forvaltning, der er en del af Center for Organisation, Management og Administration (COMA). Har forsket i offentlig organisation og ledelse siden begyndelsen af 1990'erne. Kombinerer forskning i ledelsesadfærd i offentlige organisationer med forskning i policy-processer med særlig vægt på evaluering og performance management. Har i de senere år i stigende grad interesseret sig for de dynamiske relationer mellem forvaltningsreformer, offentlig innovation og ledelse i et komparativt perspektiv. E-mail: mbh@dps.aau.dk

Helle Zinner Henriksen, lektor i digital forvaltning, Copenhagen Business School. Hendes forskning fokuserer på it i den offentlige sektor med særligt fokus på optag og udbredelse af teknologiske innovationer, herunder forståelsen for betydningen af regulering som instrument til udbredelse. Har publiceret i fx *Government Information Quarterly*, *The Electronic Journal of e-Government* og *International Journal of Electronic Government Research*. E-mail: hzh.itm@cbs.dk

Mads Leth Felsager Jakobsen, lektor i statskundskab, Aarhus Universitet. Underviser i offentlig forvaltning og metode. Forsker i bureaukratisering, innovation og ledelse i den offentlige sektor samt ikke mindst relationerne mellem disse fænomener. Email: mads@ps.au.dk

Troels Schultz Larsen, cand.scient.adm, ph.d., adjunkt i forvaltning og socialvidenskab, Institut for samfund og globalisering, Roskilde Universitet. Hans forskningspublikationer handler især om forandringer, reformer og innovation i offentlige institutioner, reorganiseringen af velfærdsstaten og forsømte boligområder. Har for nylig publiceret i *Dansk Sociologi*. E-mail: tschultz@ruc.dk

Karl Löfgren, cand.scient.adm, ph.d., lektor i offentlig administration og styring, Institut for samfund og globalisering, Roskilde Universitet. Hans forskningspublikationer handler især om forandringer og reformer i offentlige organisationer, digital forvaltning og lokal demokrati. Har fornylig publiceret i *International Journal of Public Administration*. E-mail: klof@ruc.dk

Helle Ørsted Nielsen, cand.scient.pol., ph.d., seniorforsker ved Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker primært i policy-analyse, implementering og effekter af policy-instrumenter på miljø- og klimaområderne. E-mail: hon@ps.au.dk

Jeppé Agger Nielsen, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Forsker i offentlig organisation og forvaltning med fokus på modernisering af den offentlige sektor, inklusiv New Public Management og E-government. Det teoretiske udgangspunkt er organisations- og forvaltningslitteraturen. Er medforfatter til en række bøger og har publiceret i fx *Scandinavian Journal of Public Administration*, *Local Government Studies* og *MIS Quarterly*. E-mail: agger@dps.aau.dk

Anders Branth Pedersen, cand.scient.pol., ph.d., seniorforsker, Institut for Miljøvidenskab, Aarhus Universitet. Forsker primært i policy-analyse, effekter af policy-instrumenter og deltagelse i offentlig politikformulering – også på miljø- og klimaområderne. E-mail: apd@dmu.dk

Rasmus Brun Pedersen, adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik samt kvalitativ metodeudvikling. Har publiceret artikler i *Cooperation & Conflict*, *Scandinavian Political Studies*, *Legislative Studies* samt bogen *Process Tracing Methods: Principles and Guidelines* på University of Michigan Press. E-mail: brun@ps.au.dk