

Christian Basen, Sune Knudsen & Søren Toft  
(2009)

# SÆT BORGEREN I SPIL



## 0. FORORD OG INDLEDNING

På sin vis er den offentlige sektor slet ikke indrettet til borgere. Der findes ca. 20 ministerier, som udsender højst forskelligartede strømme af regulering. Tænk, hvis vi nu i stedet konsekvent prøver at se på ydelser og aktiviteter med borgernes øjne.

Bogen er en praktisk guide til innovation, der tager udgangspunkt i borgernes adfærd, ønsker og behov: Kan vi skabe en offentlig sektor, der systematisk prøver at se på offentlige ydelser og aktiviteter med borgernes øjne?

Det skal være helt naturligt for ledere og medarbejdere i den offentlige sektor at involvere borgerne aktivt, når nye ydelser skabes, designs og afprøves. Det kalder vi for borgercentreret innovation. Men borgercentreret innovation er ikke afgrænset til udviklingsforløb. Borgercentrering er en måde at anskue verden på - en filosofi om man vil.

## 1. PÅ VEJ MOD EN TÆTTERE KONTAKT

Borgercentreret innovation handler om at målrette innovationer mod fremtidens behov. Om at lære og udvikle i dag, hvad borgeren har brug for i morgen. Udgangspunktet for borgercentreret innovation er, at den værdi, offentlig innovation skal skabe, udløses bedst ved at sætte borgerne i centrum for innovationsforløbet.

Men borgercentreret innovation kommer ikke af sig selv. Ofte ser organisationen sig selv med systemets øjne i stedet for med borgernes øjne. Vi skal se borgerne som borgere - og ikke som brugere - for at få mulighed for et nyt samspil.

Der er mange myter om involvering af borgere: (1) Frygten for borgerdiktatur, hvis borgerne bliver placeret i førersædet, (2) Frygten for, at det kræver masser af tid og kræfter at involvere borgerne. Og (3) frygten for, at vi bare skaber urealistiske forventninger hos borgerne, når vi involverer dem.

Men. En bedre forståelse af borgernes behov skaber bedre ydelser.

- Når undervisningen i folkeskolen tager afsæt i det enkelte barn, så sker der det, at børnene lærer mere, end de ellers ville have gjort. Vi skal holde fast i fagligheden, men vi styrker vores faglighed og vore resultater ved at inddrage og forstå borgerens umiddelbare og dybereliggende behov.
- Erhvervs- og Selskabsstyrelsen formåede at øge værdien af de ydelser, de leverer til borgere og virksomheder, da de skar sagsbehandlingstiden ned med tre fjerdedele.
- På Kolding Sygehus blev nærkontakt vejen til bedre behandling.
- I Brønderslev førte involvering i projektet: "Folkeskolens Fantastiske Fortællinger" til større arbejdsglæde for både lærere og ledere og til større tilfredshed for forældre og børn.

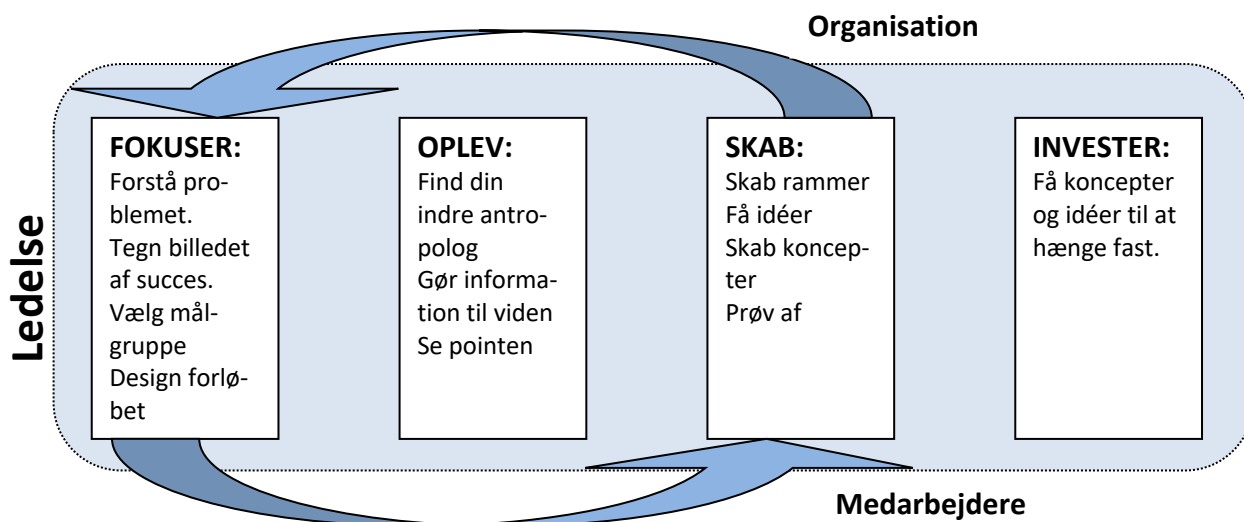
Produktionen af serviceydelser er kendetegnet ved, at de ofte sker ansigt til ansigt. Serviceydelser forbruges oftest direkte og på stedet. Det er i mødet mellem borgere og medarbejdere, at værdien af service bliver skabt.

Den offentlige sektor står over for store udfordringer: Færre danskere i den erhvervsaktive alder skal forsørge flere; Behovet for ældrepleje og sundhedsbehandling stiger stærkt; borgerne forventer en offentlig service af stadig højere kvalitet og der vil være skærpet konkurrence mellem private og offentlige institutioner. Ledelse og medarbejdere skal leve op til stadig skærpede krav om innovation og udvikling. Systematisk udvikling af borgerne er en stor del af svaret på udfordringen.

## 2. BORGERINVOLVERING I 4 TRIN

På Alexandra Institutet i Region Midtjylland udvikler fysisk handicappede nye hjælpemidler i samarbejde med bl.a. private virksomheder og ingeniørstuderende. De unge kommer til at optræde som aktive innovationsagenter i deres eget liv i stedet for som passive brugere af hjælpemidler.

Borgercentreret innovation kan systematiseres sådan:



Borgercentreret innovation henter sit brændstof i krydsfelteet mellem fire forskellige fagligheder: (1) Profession, (2) offentlig forvaltning, (3) antropologi og (4) designtænkning.

Man må gøre sig nogle grundlæggende overvejelser:

1. Blik for borgerens virkelighed. At tage udgangspunkt i kvalitative data er at turde tage menneskers subjektive oplevelse af det offentlige som et udgangspunkt for innovationsarbejdet
2. Tænk i sammenhænge. Kun én aktør kan fortælle os, om vore løsninger hænger sammen eller ej - nemlig borgeren
3. Eksperimentér: Fail fast, fail cheap, get on with it. Vi hænger ofte fast i en fejlfinderkultur og en 0-fejlskultur, som bygger på retssikkerhedsprincippet og ensartet behandling af alle.
4. Innovationsforløb er ikke projekter. Innovationsprocesser er sjældent lineære som et projektforløb.
5. Afstem forventninger - både til ledelse (politisk og administrativ), til kolleger/medarbejdere og til borgere/virksomheder.
6. Insister på forskellighed.
7. Sæt et hold, der grænder. Mindre dedikerede team på 4-6 personer, som har viden, kompetence - og ikke mindst passion - udretter ganske enkelt mere.

Tjekliste:

- Har du dannet dig overblik over jeres kompetencer?
- Tør du og din organisation sætte borgernes virkelighed i centrum?
- Er I parate til at tænke i sammenhæng og arbejde på tværs?
- Er I parate og villige til at eksperimentere?
- Er I indstillede på at gøre op med klassisk projekttenkning?
- Har I afstemt forventninger hele vejen rundt?
- Har I sat et innovationshold, der brænder?

### 3. FOKUSER: GØR MÅLET OG EFFEKTEN KLART

Innovation skal være målrettet. Innovation kan godt opstå som følge af tilfældigheder, men det handler om at sætte innovation i system - med borgerne som omdrejningspunkt.

En forudsætning for et vellykket innovationsforløb er, at det gennemgående hold er rigtigt sammensat. Opgaven er stillet, ressourcerne er tilstede og vi er klar!

I første fase af et innovationsforløb er opgaven først og fremmest at forstå problemet bedre: Hvad er det for en forståelse af årsager, sammenhænge og konsekvenser, der er grunden til, at vi nu mødes? Ved at teste den eksisterende problemforståelse direkte med borgeren eller virksomheden opdager man måske, at problemet er et helt andet, end man egentlig troede...

Et problem skal være af strategisk betydning, før det er værd at bruge ressourcer på: Hvorfor er problemet vigtigt? En idé kan være at bruge en workshop til problemforståelse: Hvad er det, der gør, at problemet er vigtigt). Hvad ved vi i dag om problemet? Hvad ved vi ikke om problemet? Og hvilke antagelser hviler problemet på?

Man kan bruge et problemtræk, som giver overblik over de antagelser og sammenhænge, som udgør hele problemkompleksen; som udpeger sammenhænge, som man måske er usikre på og som åbner for en vurdering af, om det nu faktisk er det centrale problem, man diskuterer. Problemtræet består af 3 elementer, nemlig (1) Problemet, (2) Årsager og (3) Konsekvenser.

Et offentligt innovationsforløb kan sigte på, at man opnår 4 typer af værdi:

1. Øget produktivitet i den offentlige indsats
2. Bedre oplevelse af den offentlige service
3. En højere grad af opnåelse af ønskede effekter af den fremtidige indsats
4. Større demokratisk transparens.

Alle fire typer af værdi er væsentlige for det udbytte, der kan komme af offentligt innovation. Bogen har dog overvejende fokus på (2) og (3).

Det er vigtigt fra forløbets start at gøre sig klart, hvad man ønsker at opnå: Hvad vil det sige at have succes? Og at udvælge, hvem der rent faktisk er målgruppen.

Når innovationsholdet har etableret en god forståelse af det problem, der skal løses; for den værdi, der skal skabes, og for hvem der er de centrale brugere, er det på tide at designe sine forløb nøjere. Det kan ske med skemaet:

	<b>1. Focuser</b> Gør målet og effekten klar	<b>2. Oplev</b> Se verden, som borgerne ser den	<b>3. Skab</b> Fra idé til koncept	<b>4. Insister</b> Få dine løsninger til at leve
Tidsramme				
Metoder				
Leverancer				
Ressourcer				
- Personer				
- Eksterne				
- Økonomi				
Kritiske opmærksomhedspunkter				

Du kan tage afsæt i følgende tjekliste, når du afdækker problemer, mål og effekter:

- Har vi en klar problemforståelse?
- Kan vi som en start drage ud og opleve problemet i den virkelige verden?
- Hvad vil der ske, hvis vi ikke finder løsninger, som kan gøre, at vi når målet?
- Hvad er det konkret for en forandring, vi ønsker at skabe?
- Har vi en klar forståelse for de centrale målgrupper?
- Har vi designet innovationsforløbet med et overordnet systematik?
- Hvor meget af arbejdet i forløbet vil vi selv gennemføre, og hvad vil vi høre eksterne rådgivere til?

## 4. OPLEV: SE VERDEN, SOM BORGEREN SER DEN

Hvis offentligt ansatte ikke prøver at sætte sig i borgernes sted, bliver det vanskeligt at give dem en service, der er vedkommende og anvendelig i deres hverdag. Offentligt ansatte ser i dag overvejende verden gennem en prisme, der er farvet af deres egen faglighed, erfaring og organisatoriske kontekst.

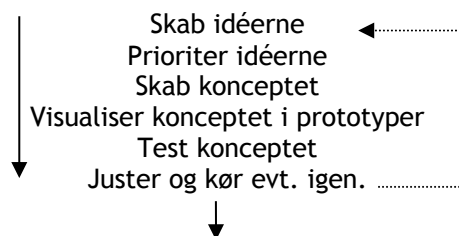
Virkelig at sætte sig i borgernes sted og se verden med deres øjne rummer kimen til forandring. Det kan bl.a. ske ved at have en antropologisk tilgang.

## 5. SKAB: FRA IDÉ TIL KONCEPT

Arbejdet med systematisk idéudvikling er langtra et nyt fænomen i den offentlige sektor. Men offentlige organisationers udviklingsprocesser er ofte meget lukkede.

Antropologi kan bruges til at lære noget om innovation. Det kan design også. Designere er uddannede eksperter i udvikling af produkter, services og oplevelser.

Hvor den akademiske tilgang lineært og trinvis opstiller problemer, analyserer dem til bunds for derefter at opstille løsninger, så er designtilgangen mere åben for en vekselvirkning mellem problemindentifikation og løsning. En model kan evt. være:



Borgerinddragelsen vil ofte forme sig som en vekselvirkning, hvor offentligt ansatte udvikler idéer og koncepter i skitseform for derefter hurtigt at teste hos repræsentanter fra målgruppen.

Start med det gode spørgsmål: "Hvad nu hvis?" En god måde at spore folks tanker ind på de problemer, de skal løse, er at præsentere udvalgte, gerne provokerende og overraskende, men altid vedkommende, indsigter fra undersøgelsen af borgerne. Det er såkaldte "øjenåbnere"

Dernæst handler det om at skabe idéerne. Der findes et hav af metoder til idé- og konceptudvikling - fx brainstorming og fiskebensdiagrammer (både over årsager og løsninger).

Lige så vigtigt, det er at få mange idéer, lige så vigtigt er det at kunne prioritere de idéer, der skal arbejdes videre med. En tjekliste over mulige kriterier for prioritering af idéer er: (1) vigtighed, (2) realiserbarhed, (3) strategisk match og (4) lavthængende frugter.

Idéer er oftest stærkest, når de kombineres i et koncept. Koncepter er nyttige, fordi de (1) tvinger os til at udfolde eller videreudvikle idéer, som ofte er formuleret som ganske korte budskaber, (2) de tvinger os til på en hurtig og struktureret måde at forholde os til konsekvenserne af at realisere vore værdier og (3) de er lettere at kommunikere overbevisende.

Elementerne i et koncept er:

- Hvad er konceptets titel
- Hvordan adskiller konceptet sig fra tidligere løsninger?
- Hvilke produkter, aktiviteter, servicess eller andet indgår i konceptet?
- Hvem er målgruppen?
- Hvilken overvejelse skal konceptet skabe hos borgeren?
- Hvor udspiller konceptet sig?
- Hvem skal inddrages?
- Tre forslag til, hvad der skal til, for at konceptet kan realiseres.

Det er vigtigt at visualisere og afprøve konceptet. Men at eksperimentere med sine ydelser ligger ofte fjernt for mange offentlige organisationer. Men da vi begår fejl, når vi udvikler noget nyt, så er det vigtigt at vi begår fejlene så hurtigt som muligt. Det gælder om: "Fail fast, fail cheap, get on with it"

En tjekliste til at udvikle idéer og koncepter kan være:

- Har du overvejet, hvor og hvordan i processen, vi meningsfuldt kan involvere borgerne og er vi klar til at gøre det?
- Har vi sikret det rette grundlag for idé- og konceptudvikling: Er vi skarpe nok på pointerne og har vi formuleret de spørgsmål, der vækker folks kreativitet?
- Har vi valgt den rette metode til idéudvikling?
- Er vi klar over kriterierne for at vælge de bedste idéer?
- Er vi klar over, hvilke elementer der skal indgå i vores koncept?
- Er vi klar over, hvem vi skal teste konceptet hos - og hvordan?
- Har vi sikret os, at der er tid til at justere konceptet og gennemgå dele af udviklingsprocessen igen, hvis det er nødvendigt?
- Har vi det sjovt?

## 6. INSISTÉR: FÅ DINE LØSNINGER TIL AT LEVE

Inerti i organisationer kan være en stor bremseklo. Vi anbefaler derfor, at ansvarlige for vellykkede, offentlige innovationsforløb insisterer på, at deres løsninger bliver til virkelighed. Som innovationsansvarlig har man to udfordringer, nemlig (1) at få løsningen accepteret og (2) at få sat implementeringsprocessen på sporet.

Vis, hvad det er værd! Start med at beskrive go sandsynliggør værdien af den implementerede løsning. Det kan ske via en business-case. Og det gør man ofte. Men det er en relativ snæver økonomisk tilgang i relation til borgercentreret innovation. Det kan derfor anbefales i stedet at arbejde med de 4 bundlinier fra kapitel 3:

Bundlinie	Mål: Hvilken situation skal forandres?	Værdi Hvilken forandring indebærer løsningen
Produktivitet	Er målet at levere den forventede service eller effekt med færre økonomiske eller personalemæssige ressourcer?	Hvordan sparer vi ressourcer eller leverer mere for det samme? Målbart: Antal årsværk?, beløb i kr. pr leveret ydelse?
Service	Er målet at forbedre den service, borgerne oplever?	Hvordan ændres borgernes serviceoplevelse (fx på en skala fra 1-5)
Effektivitet	Er målet at skabe en ændret adfærd i målgruppen?	Hvordan er den forventede adfærd (flere i job, antal beståede elever o.s.v)
Demokrati	Er målet at imødegå udfordringer i forhold til den demokratiske deltagelse?	Er der større borgerdeltagelse/-involvering? Er der bedre indsigt i og forståelse af den offentlige organisation?

Den rigtige kommunikation er en forudsætning både for udviklingen og implementeringen af innovative løsninger. Start med en øjenåbner og etabler så en brændende platform - en oplevelse af nødvendigheden af at få problemet løst. Det gøres lettest og mest autentisk ved at lade borgerens stemme trænge klart og tydeligt igennem.

Der er 6 kriterier for god kommunikation af koncepter = SUCCES!

- **S**imple
- **U**nexpected
- **C**oncrete
- **C**redible (troværdig)
- **E**motional (skal tale til følelserne)
- **S**tories (baseret på fortællinger).

Sæt dernæst implementeringen på skinner. Projektorganisér opgaven med alt, hvad det indebærer: Planlæg projektet, opstil milepæle og afhængigheder, gennemfør yderligere interessent- og risikoanalyser og estimer ressourceforbruget.

Fasthold borgerinvolvering - bibehold fokus på borgernes adfærd og behov. Og inviter gerne borgerne til løbende at give input til forbedringer undervejs.

Tænk alle aspekter igennem - fx faktorer som (1) it-systemer, (2) nye, nødvendige medarbejderkompetencer, (3) administrative procedurer og arbejdsgange, (4) ændring af fysiske rammer og (5) behov for at ændre kommunikationen til borgere/virksomheder.

En tjekliste kan fx være:

- Har du sikret dig, at alle elementer af den værdi, som konceptet skaber, er beskrevet og så vidt muligt gjort målbare?
- Har du sikret dig, at konceptet er klar til præsentation og at der er sammenhæng mellem konceptbeskrivelsen og beskrivelsen af værdien?
- Har du tilrettelagt præsentationen af konceptet på en engagerende måde og overvejet, hvordan du bruger øjenåbnere?
- Har du sikret en god og grundig overlevering til de ansvarlige, der skal færdigudvikle og implementere projektet?

## 7. HVORDAN SKABES RAMMERNE FOR BORGERCENTRERET INNOVATION?

Offentlig service, som tager afsæt i systemets præmisser frem for i borgernes, skal være undtagelsen. Ambitionen skal være en anden. Men spørgsmålet er: "Hvordan skaber man en ledelse, en organisation og en kultur, hvis fokus er løbende at udvikle den faglige kvalitet og borgernes serviceoplevelse?" Innovation kommer ikke ud af intet. Ledere og medarbejdere skal i højere grad turde udfordre de gængse vaner og traditioner.

	Systemcentreret: Indefra og ud	Borgercentreret: Udefra og ind
Ledelse og styring	Organisationens udviklingsafdeling er primært en HR-afdeling  Interne mål som styringsværktøj	Organisationens udviklingsafdeling er primært en borgercentreret innovationsafdeling  Eksterne mål for oplevet service og realiseret effekt som styringsværktøj
Organisation og kultur	Silo-kultur med indadvendt fokus Fagprofessionelt perspektiv	Åben og udadvendt kultur. Medarbejdere belønnes for at skabe resultater gennem fælles tværgående projekter Klar definition af borgerperspektivet
Strategi	Politisk-administrativt ansvar	Stor vægt på at opbygge og udvikle netværk i samfundet

Udviklingsprocesser	Ad hoc og styret af tilfældige ildsjæle Lukker sig om sig selv	Systematiske Vægt på direkte input fra og dialog med borgere Åben, nysgerrig, eksperimenterende.
---------------------	---	--

Det kræver både tid og kræfter at skabe fornyelse og en innovationskultur på arbejdspladsen.

Sundhedsområdet er kendt for sin silostruktur og en stærk faglighed med professionens faste rutiner og vaner. Med mere vægt på personalets professionalisme end på borgerne. Men den læge og sygeplejerske, der både kan tænke på et højt kvalificeret plan og samtidig føle empati for sine patienter, er højest sandsynligt også den, der skaber de bedste resultater.

At lede en organisation, der balancerer mellem faglighed og indlevelse, kræver en åben og borgervendt ledelsesstil:

- Entusiasme, interesse og engagement over for borgernes og virksomhedernes behov, ønsker og adfærd
- Risikovillighed og handlekraft
- Forandringsvilje og evnen til at udføre de gode ideer i praksis
- Stærk faglighed, inspiration og åbenhed over for nye ideer - også de mere utraditionelle

Den inspirerende og kreative leder, der sætter borgeren i centrum

- Viser ofte udvalgte dele af sine svage sider
- Har en god situationsfornemmelse. Intuition er en central del af den innovative leders værktøjskasse, blandt andet for at time og styre udvalgte handlinger
- Udviser empati og indfølelse
- Er villig til at vise holdninger og personlighed på en professionel facon.

Man kan arbejde på at øge sin empati med forskellige teknikker - fx

- Vær borger for en dag. Besøg en anden afdeling i din organisation, hvor borgeren er tæt på
- En dag i min kollegas arbejdsliv. Evt. en øvelse, hvor man organiserer folk i deres respektive afdelinger og beder dem beskrive en almindelig arbejdsdag i de andre afdelinger.
- Frivillig for en dag. Deltag i frivilligt arbejde og oplev systemet gennem de briller.

Medarbejderne i en innovationskultur er kendetegnet ved at

- Udvide gensidig tillid og hjælpe hinanden
- Tonen er personlig og mere familiær
- Det fleste er vant til at arbejde i tværfaglige og selvstyrende team
- De har respekt for forskellighed
- De forstår at inddrage borgerne i dagligdagen, fordi organisationens kultur lægger op til nysgerrighed og empati.

Oftentimes er der ikke behov for radikale ændringer, men for omtanke og respekt for borgernes situation.

Samarbejde på tværs af faggrænser er en afgørende forudsætning for succes. Man kan fremme en bedre organisering gennem

- Incitamentsstrukturer, der belønner nytænkning, kreativitet og innovation
- Fokus på uddannelse og træning af medarbejdere, der kan fungere som forandringsagenter og projektledere i organisationen
- Indførelse af incitament, hvorved offentlige organisationer skal undgå at genopfinde den dybe tallerken -fx et fælles vidensdelingssystem

Et sted at begynde er at se på organisationens grundlæggende mission, vision og værdier: Er borgernes perspektiv tænkt (tilstrækkeligt) ind her - eller hvordan kan vi fremadrettet gøre det?

Du kan tage afsæt i følgende spørgsmål til refleksion i arbejdet frem på en mere borgercentreret offentlig organisation:



- Hvordan vil jeg karakterisere min organisation i spændingsfeltet mellem systemcentreret og borgercentreret?
- Hvilke tiltag kunne vi tage, som kunne rykke os mere i retning af en borgercentreret organisation?
- Hvordan kan vi som ledere og medarbejdere blive bedre til at lytte og forstå de borgere, vi servicerer?
- Er vi tilstrækkeligt gode til at rekruttere og udvælge de rigtige ledere?
- Kunne vi eksperimentere med øvelser, der kan skærpe de empatiske evner blandt ledere og medarbejdere?
- Har vi i vores løbende drift et tilstrækkeligt godt blik for borgernes situation?
- Indtænker vi aktivt borgerperspektivet i vores strategiarbejde?

20130923© spm