

Hvilken værdi skaber offentlige-private innovationspartnerskaber?

Af Lena Brogaard, ph.d.-stipendiat ved Roskilde Universitet, og Ole Bech Lykkebo, chefkonsulent ved Center for Offentlig Innovation

Udgangspunkterne for at skabe innovation på tværs af den offentlige og private sektor er vidt forskellige. Virksomheder skal tjene penge på et marked. Offentlige institutioner skal træffe afgørelser og levere service inden for rammer sat af politikere. Men det forhindrer ikke, at offentlige arbejdspladser og private virksomheder sammen udvikler nye løsninger. Tværtimod viser to nye undersøgelser, at der skabes innovative løsninger og værdi i form af fx ny viden og højere kvalitet, når den offentlige og den private sektor tager hinanden i hånden. Undersøgelserne gør det dog samtidig klart, at det langt fra er tilfældet i alle offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI), som ikke er nogen universalopskrift på succesfuld innovation.

Kort om de to undersøgelser

I 2014 kortlagde KORA mere end 240 OPI-projekter på velfærdsområdet, hvilket viste, at der er fuld gang i innovationsorienteret samarbejde, hvor offentlige og private parter sammen udvikler nye services og teknologier til brug i den offentlige sektor. Hidtil har vi dog kun haft viden om et begrænset antal af disse samarbejder gennem forskellige case-baserede undersøgelser. Med Innovationsbarometeret og OPI-spørgeskemaundersøgelsen på velfærdsområdet har vi nu bevæget os et skridt videre mod et bredere kendskab til, dels hvor meget inddragelsen af private fylder i det samlede offentlige innovationsbillede, og dels hvad der kendetegner og opnås i OPI-samarbejderne.

Fakta boks 1 om de to undersøgelser:

Undersøgelserne er gennemført med forskellige formål, begrebsdefinitioner og spørgsmål samt blandt forskellige respondentgrupper. Til gengæld har dele af Innovationsbarometeret belyst inddragelsen af private leverandører i offentlig innovation, hvorfor udvalgte resultater fra undersøgelserne supplerer hinanden og skaber en bedre forståelse for den kontekst, OPI indgår i.

Den første nationale OPI-spørgeskemaundersøgelse er gennemført i marts 2015 i et samarbejde mellem et ph.d.-projekt på Roskilde Universitet, Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde og KORA. Et internetbaseret spørgeskema med spørgsmål om bl.a. formål, resultater, rammer for OPI'et og samarbejdsprocessen blev sendt til 497 offentlige og private parter udvalgt som de mest involverede

personer fra 260 afsluttede og igangværende OPI-projekter på velfærdsområdet, der blev bedt om at besvare spørgsmålene for ét specifikt OPI-projekt. Ud af de 497 valgte 299 respondenter fordelt på den offentlige (175) og private (124) sektor helt eller delvist at gennemføre undersøgelsen, som

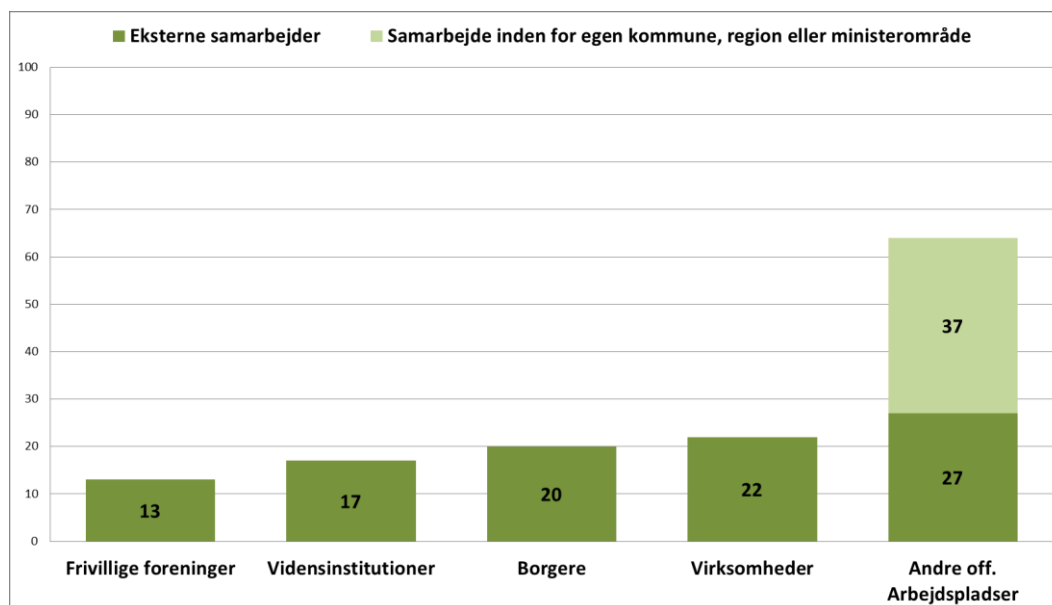
ikke er repræsentativ for alle OPI-projekter og deltagere. Resultaterne fra undersøgelsen er stadig under behandling i ph.d.-projektet, men her præsenteres et foreløbigt og deskriptivt udpluk.

Innovationsbarometeret er verdens første statistik om offentlig innovation. Undersøgelsen er udført af Center for Offentlig Innovation (COI) i samarbejde med Danmarks Statistik og Center for Forskningsanalyse ved Aarhus Universitet. Resultaterne bygger på en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse med svar fra 1.255 offentlige arbejdspladser. Innovation er i undersøgelsen defineret som nye eller væsentligt forbedrede serviceydelser, produkter, måder at organisere arbejdet på eller måder at kommunikere med omverdenen på.

Hvor meget offentlig innovation skabes i samarbejde med private?

Innovationsbarometeret dokumenterer, at mange offentlige arbejdspladser skaber ny værdi ved at genbruge andres løsninger, ved at lade medarbejderne spille en nøglerolle og ved at samarbejde med borgere, virksomheder, frivillige foreninger, vidensinstitutioner og andre offentlige arbejdspladser. Samlet er 79 procent af alle offentlige innovationer skabt i samarbejde med eksterne uden for den enkelte offentlige arbejdsplads. I 22 procent af innovationerne samarbejdes med en virksomhed. Se Figur 1.

Figur 1. Procentandele af offentlige innovation udført i eksternt samarbejde fordelt på samarbejdspartnere



Kilde: Center for Offentlig Innovation / Innovationsbarometeret. Spørgsmål: Samarbejdede jeres arbejdsplads med nogle af de følgende under udviklingen af den seneste innovation? (Markér evt. flere svar): 1. Andre kommunale/regionale/statslige arbejdspladser inden for den kommune/region/ ministerområde, som vi tilhører; 2. Øvrige kommunale arbejdspladser; 3. Øvrige statslige arbejdspladser (undtagen videregående uddannelsesinstitutioner og forskningsinstitutioner); 4. Videregående uddannelses- og forskningsinstitutioner; 5. Øvrige regionale arbejdspladser; 6. Borgere; 7. Frivillige foreninger / organisationer; 8. Private virksomheder (fx konsulenter, leverandører og/eller private samarbejdspartnere); 9. Nej, intet samarbejde om innovationen med andre uden for vores arbejdsplads.

Figur 1 rummer alle typer innovationer og alle typer samarbejdsrelationer. Samarbejdet med virksomheder tæller både egentlige OPI'er og fx de tilfælde, hvor den offentlige sektor får bistand til sine innovationsprocesser af private konsulenter. Ofte arbejdes der sammen med flere eksterne på én gang. Fx er det blandt de 22 procent virksomhedssamarbejder halvdelen af innovationerne (11 pct.), hvor der også samarbejdes med borgere, frivillige og/eller vidensinstitutioner. De 22 procent virksomhedssamarbejder er et gennemsnit, der dækker over store variationer. Fx er private virksomheder involveret i 59 procent af innovationerne på det administrative område i staten, mens det blot gælder 13 procent af innovationerne indenfor kommunal børnepasning.

Vi har ikke noget historisk eller internationalt grundlag for at sige, om de 22 procent virksomhedssamarbejder er relativt meget eller lidt. Men vi kan konstatere, at de offentlige arbejdspladser vælger at samarbejde med virksomheder om innovationen nogenlunde lige så ofte som med borgere (20 pct.) og andre offentlige arbejdspladser udenfor egen kommune/region/ministerområde (27 pct.).

Skabes der innovation i OPI?

Innovation i den offentlige sektor defineres på forskellige måder, og det er derfor ikke uden vanskeligheder at evaluere, hvornår innovation er opnået, særligt på baggrund af selvrapporterede data. For at reducere den subjektive tolkning og måling af innovation har respondenterne ikke selv vurderet innovation i OPI-spørgeskemaundersøgelsen, men er derimod blevet bedt om at svare på fire konkrete spørgsmål, der samlet set siger noget om innovation: 1) hvilke typer løsninger er blevet udviklet, 2) hvorvidt løsningerne er blevet taget i brug i den offentlige sektor, 3) hvor unikke løsningerne er og 4) hvor store eller små forandringer, de medfører. Her præsenteres resultaterne af de to første spørgsmål, som følger af ph.d.-projektets forståelse af innovation som udvikling og implementering af nye løsninger, idet ibrugtagning af løsninger dels skal føre til forandringer og værdiskabelse i praksis, dels adskiller innovation fra en opfindelse eller idé.

Tabel 1 viser de forskellige kombinationer af udviklede løsninger i OPI, som den største andel af respondenterne har valgt i undersøgelsen, hvor de kunne pege på en eller flere blandt otte løsningstyper. Produkt, proces og serviceydelse fylder mest i det samlede billede. 27,3 procent af de 220 respondenter, der har svaret på spørgsmålet, har fx valgt produkt, mens 12,3 procent har valgt produkt og procesinnovation. Resultaterne illustrerer det særegne ved OPI, idet produktudvikling - som er et typisk privat sektor fokus - kombineres med det offentliges behov for innovation af

særligt arbejdsgange og serviceydelser, og at de løsninger, der udvikles, ofte har et kombineret formål, hvor et nyt produkt eksempelvis skal føre til ændring af arbejdsgange.

Tabel 1. Udviklede løsninger i OPI

Valgte kombinationer af svar	Procent af besvarelser
Produkt	27,3 %
Produkt, Proces	12,3 %
Produkt, Serviceydelse	7,3 %
Serviceydelse	5,5 %
Proces	4,5 %
Produkt, inddragelse af eksterne aktører og brugere	4,5 %
Der er ikke blevet udviklet en løsning	4,5 %
Ved ikke	5,5 %
31 andre unikke kombinationer	28,6 %
Total	100,0 %

Kilde: OPI-spørgeskemaundersøgelse 2015 . Antal besvarelser = 220. Spørgsmål: De første spørgsmål drejer sig om udviklingen af nye løsninger i OPI'et. Hvis der er blevet udviklet mere end én, bedes du svare for den løsning, du var/er mest involveret i udviklingen af. Hvilken type løsning er blevet udviklet i OPI'et? (Det er muligt at markere flere svar): 1) Produkt; 2) Arbejdsgange eller måder at organisere på; 3) Serviceydelse til borgerne (herunder f.eks. også behandling på hospital); 4) Organisationens formål/mål; 5) Brugerinddragelse eller måder at inddrage eksterne aktører på; 6) Begreber eller måder at tale om et givent emne på; 7) Der er (endnu) ikke blevet udviklet en løsning i OPI'et; 8) Andet; 9) Ved ikke

I forhold til om løsningerne implementeres har 218 offentlige og private parter svaret på, *hvorvidt de udviklede løsninger i OPI'et er blevet taget i brug hos den deltagende offentlige organisation eller i en anden offentlig organisation*. Tabel 2 viser, at ud af fire mulige svar har 44 % vurderet, at implementering er opnået i det OPI, de har deltaget i, mens i alt 41,7 % enten har svaret nej eller ikke endnu, og den resterende del har valgt 'ved ikke'.

Tabel 2. Er den udviklede løsning taget i brug i den offentlige sektor?

Svarmuligheder	Antal respondenter	Procent af besvarelser
Ja (også hvis løsningen anvendes i det offentlige men drives af private)	96	44 %
Nej	43	19,7 %
Ikke endnu, men det kommer den til	48	22 %
Ved ikke	31	14,2 %
Total	218	100,0

Kilde: OPI-spørgeskemaundersøgelse 2015 . Antal besvarelser = 218. Spørgsmål: Anvendes den udviklede løsning i dag hos den deltagende offentlige part i OPI'et eller i en anden offentlig organisation?

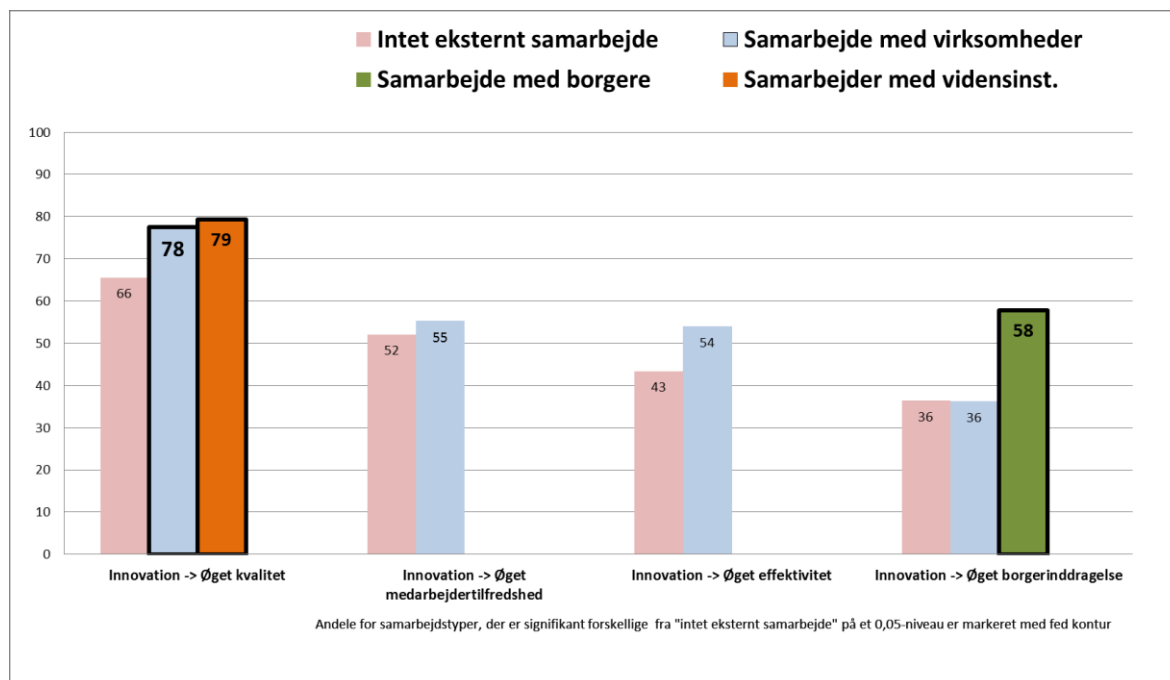
Implementering kan her både være ved igangværende OPI-samarbejder, fx som en del af testforløbet, eller efter OPI'ets afslutning. Ud fra den tidligere præsenterede definition af innovation som udvikling og implementering viser resultaterne, at der ifølge nogenlunde tilsvarende andele respondenter er såvel opnået som ikke opnået innovation. Vi kan ikke ud fra undersøgelsen konkludere, i hvilken skala implementeringen er sket, og hvorvidt andelen af

respondenter, der melder om implementerede løsninger, er meget eller lidt er vanskeligt at vurdere uden et sammenligningsgrundlag. Resultaterne er kort sagt blandede.

Hvilken værdi opnår de offentlige og private parter?

OPI-spørgeskemaundersøgelsen og Innovationsbarometeret giver også mulighed for at belyse i større skala end tidligere, hvad de offentlige og private oplyser, at de får ud af innovationssamarbejdet. Innovationsbarometeret viser, at der ifølge de offentlige respondenter kan komme såvel kvalitet, effektivitet, bedre borgerinddragelse eller højere medarbejdertilfredshed ud af de innovationer, hvor private virksomheder deltager, se figur 2.

Figur 2 Værdi af innovationer udført i eksternt samarbejde. Procentandele af innovationer



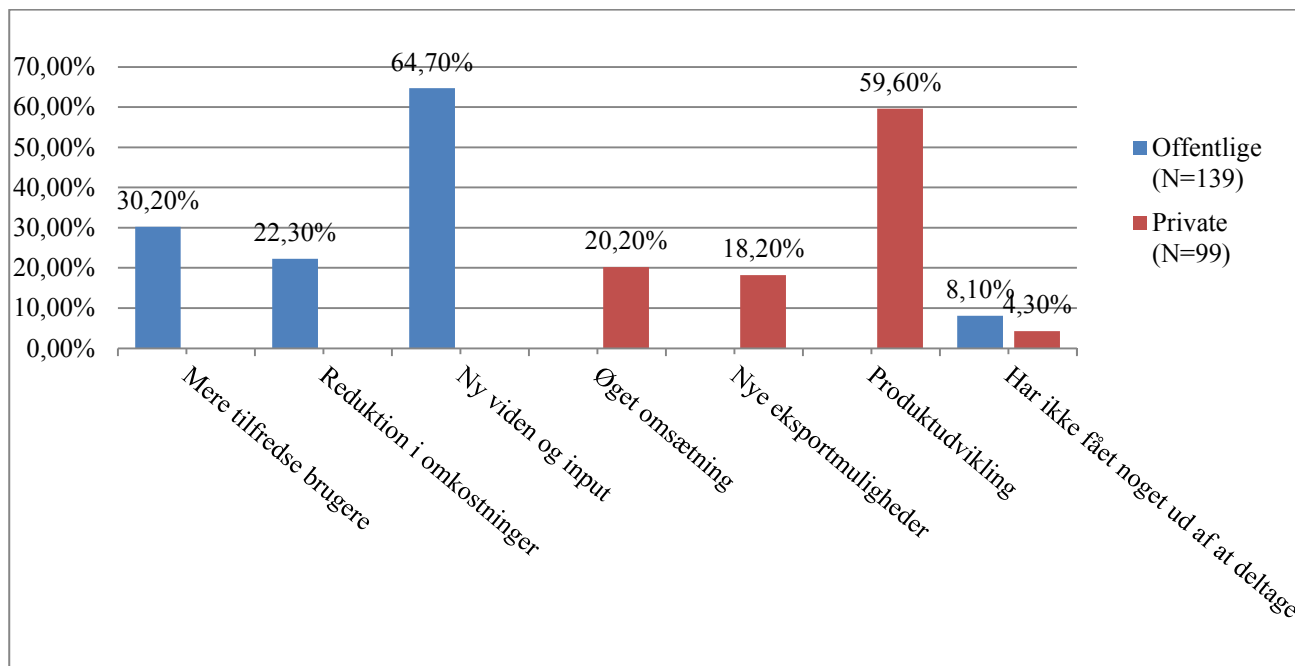
Kilde: Center for Offentlig Innovation / Innovationsbarometeret. Spørgsmål: Hvilken form for værdi har I alt i alt opnået med den seneste innovation? (Markér evt. flere svar) Forbedret kvalitet; Forøget effektivitet (fx samme resultater med færre ressourcer); Forøget medarbejdertilfredshed; Borgerne har opnået større indsigt i eller indflydelse på vores opgaveløsning; Andet; Ved ikke. Svarene er opdelt ud fra de mulige samarbejds kategorier, der er nævnt under figur 1.

Figur 2 viser for det første værdiskabelsen ved innovationer udført i samarbejde med virksomheder (blå søjler). For det andet sammenligner figuren værdien af innovationer, der *ikke* er udført i samarbejde (lyserøde søjler) med værdien af offentlige innovationer udført sammen med alle de typer af samarbejdspartnere, der er vist i figur 1. Kun i tre tilfælde (sortindrammede søjler) er der signifikante forskelle i værdiskabelsen: Højere kvalitet rapporteres i 78 og 79 pct. af innovationer udført i samarbejde med virksomheder og vidensinstitutioner, hvilket er signifikant hyppigere end

ved innovationerne uden eksternt samarbejde. Desuden leder samarbejde med borgerne, måske ikke så overraskende, signifikant hyppigere til bedre borgerinddragelse. Det er vigtigt at understrege, at der ikke hermed er påvist en kausal sammenhæng, se faktaboks 2. Samarbejde med virksomheder leder i godt halvdelen af tilfældene til øget effektivitet og medarbejdertilfredshed samt i ca. hver 3. tilfælde til bedre borgerinddragelse. Disse værdier adskiller sig ikke signifikant fra innovationer, der ikke er udført i samarbejde.

Dykker vi ned i OPI-spørgeskemaundersøgelsen, tegner der sig et billede af hvilken værdi, OPI skaber. Respondenterne er blevet bedt om at vurdere, hvad deres respektive organisationer har opnået af resultater i OPI'et ved at vælge en eller flere svarmuligheder differentieret for henholdsvis privat og offentlig. Figur 3 viser resultaterne for udvalgte svar, der illustrerer de tre langsigtede bundlinjer, som OPI ofte forbindes med – effektivitet i den offentlige sektor, øget kvalitet for borgeren og vækst i den private sektor – og dels resultaterne for eksempler på de mere umiddelbare formål med OPI i form af viden og produktudvikling.

Figur 3. Resultater for udvalgte svarmuligheder for opnåede resultater ved at deltage i OPI'et



Kilde: OPI-spørgeskemaundersøgelse 2015. Spørgsmål: I det følgende bedes du vurdere, om din organisation/virksomhed har opnået et eller flere af de nævnte resultater ved at deltage i OPI'et. (Det er muligt at markere flere svar). Svarmuligheder offentlig: 1)Øget kvaliteten i serviceydelsen til borgerne; 2)Mere tilfredse brugere; 3)Reduktion i omkostninger (herunder tidsbesparelser); 4)Ny viden og input; 5)Netværk med private virksomheder; 6)Netværk med andre offentlige organisationer; 7)En (bedre) innovationskultur i organisationen; 8)Forbedret arbejdsmiljøet i organisationen; 9)Mere tilfredse medarbejdere i organisationen; 10)Kommercialisering af forskningsresultater; 11)Skabt opmærksomhed omkring et særligt emne/problem; 12)Positiv omtale i medierne. Svarmuligheder privat: 1)Produktudvikling; 2)Reference til brug i virksomhedens fremtidige salg og samarbejde; 3)Øget omsætning; 4)Øget salg; 5)Flere ansatte; 6)Afprøvning/test af produkt; 7)Nye eksportmuligheder; 8)Der er blevet etableret ny virksomhed; 9)Virksomheden har fået positiv omtale i medierne; 10)Ny viden/erfaringer; 11)Netværk med offentlige organisationer; 12)Netværk med andre virksomheder. Svarmuligheder begge: 13)Andet; 14) Organisationen har ikke fået noget ud af at deltage

Figur 3 viser, at i forhold til den offentlige bundlinje (blå søjler) vurderer 22,3 procent af de 139 offentlige respondenter, der har svaret på spørgsmålet, at deres organisation har opnået besparelser, og 30,2 procent rapporterer om mere tilfredse brugere som følge af OPI'et. Tilsvarende peger 20,2 procent af de 99 private respondenter (røde søjler) på øget omsætning og 18,2 procent på nye eksportmuligheder. Der er en væsentlig større andel, som rapporterer om mere umiddelbare resultater enten alene eller i kombination med andre muligheder, idet 64,7 procent af de offentlige har valgt ny viden, mens 59,6 procent af de private har valgt produktudvikling. Slutteligt er der en lille andel af respondenterne, som mener, at de slet ikke har fået noget ud af OPI'et. Overordnet understøtter resultaterne case-baserede undersøgelser på området, idet parterne i højere grad opnår umiddelbare værdier som viden og produktudvikling end økonomiske resultater og kvalitetsforbedringer.

Faktaboks 2 om brug af selvrapporterede data:

Den afgørende fordel ved de selvrapporterede resultater er, at vi får et indblik i, hvad parterne mener, at deres organisationer har opnået af værdi. Samtidig implicerer svarene et stort fortolkningsrum hos de enkelte respondenter grundet relativt brede svarkategorier, oplysningerne kan ikke efterprøves, og de selvrapporterede resultater har ikke en påvist kausal sammenhæng med samarbejdet eller OPI'et. Resultaterne skal derfor tolkes varsomt. Fx viser Innovationsbarometeret, at det 'kun' er 44 pct. af de offentlige innovationer, der er evalueret, og for OPI-undersøgelsen kan det fx ikke udelukkes, at de respondenter, der har valgt at deltage generelt har mere positive erfaringer med OPI end dem, som ikke har deltaget. Dermed er der betydelige usikkerheder ved de selvrapporterede værdier.

Skabes der innovation og værdi i OPI?

Fra Innovationsbarometeret kan vi udlede, at samarbejde med virksomhederne er én blandt flere mulige eksterne samarbejdspartnere, som den offentlige sektor kan benytte sig af i sit innovationsarbejde. Det tyder på, at den offentlige sektor i lidt flere tilfælde kan forvente, at innovationer udført i samarbejde med virksomheder leder til højere kvalitet, end hvis innovationen ikke sker i eksternt samarbejde. OPI-spørgeskemaundersøgelsen understøtter, at de offentlige og private parter mener, at de især får umiddelbare resultater som viden og produktudvikling ud af OPI-samarbejdet, og at løsninger i flere tilfælde tages i brug i den offentlige sektor. Men undersøgelserne viser også, at OPI ikke uden videre og uden forbehold kan dokumenteres som en succesopskrift på innovation, effektivitet og vækst. Resultaterne maner derfor til besindighed i form af en væsentlig nuancering og justering af forventningerne til, hvad OPI som en kompleks

innovations- og samarbejdsproces reelt kan og indebærer af potentiale, og det viser behovet for en kontinuerlig opfølgning på de mange samarbejder.

Redaktionen afsluttet 30. oktober 2015.

Læs mere om OPI

Oversigt over offentlige-private innovationspartnerskaber (2014). Skrevet af Lena Brogaard og Ole Helby Petersen.

Offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) (2014). Skrevet af Lena Brogaard og Ole Helby Petersen.

www.coi.dk/innovationsbarometer (COI 2015). Innovationsbarometeret rummer bl.a. temaerne *Skab nyt med virksomhederne*, *Opfind et produkt* og *Tænk nyt på tværs*.