



– Europa Kurzdossier –

Politikempfehlungen für das Risikomanagement bei sozialen Innovationen

**LIPSE: Learning from Innovation in
Public Sector Environments
(Arbeitspaket 4)**

Sophie Flemig (Universität Edinburgh)
Stephen Osborne (Universität Edinburgh)
Tony Kinder (Universität Edinburgh)

01. April 2015

Dieses Kurzdossier stellt die Ergebnisse des vierten Arbeitspakets (work package 4 - WP4) des Projekts "*Learning from Innovation in Public Sector Environments*"¹ (LIPSE) vor. LIPSE ist ein kleines bzw. mittelgroßes Forschungsprogramm im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms für Forschung der Europäischen Kommission (2013-2016). Das LIPSE-Projekt konzentriert sich auf die Untersuchung sozialer Innovationen im öffentlichen Sektor. Vollständige Berichte können unter www.lipse.org heruntergeladen werden.

¹ Innovationen im öffentlichen Sektor – was lernen wir daraus?

1 Eckpunkte zu Risiken und sozialen Innovationen

Wenn soziale Innovationen wirklich vorangetrieben und gefördert werden sollen, ist im Umgang mit Risiken ein neuer Denkansatz gefragt. Ein solches neues Paradigma betrachtet Risiken als Teil des sozialen Innovationsprozesses, wägt die Risiken gegen die zu erwartenden Vorteile sozialer Innovationen ab und verfolgt einen inklusiven Ansatz, der alle Akteure mit einbezieht. Fehlschläge (d.h. realisierte Risiken) als Ergebnis sozialer Innovationen sollten nicht zu gegenseitigen Schuldzuweisungen führen, sondern als Gelegenheit gesehen werden, aus den gemachten Fehlern zu lernen.

- Im öffentlichen Sektor hat das Fachpersonal im allgemeinen kaum eine Vorstellung von der Bedeutung von Risiken – und die Auseinandersetzung damit findet normalerweise unter versicherungstechnischen Gesichtspunkten oder unter dem Aspekt des Arbeits- und Gesundheitsschutzes statt (d.h. es geht um Risikominimierung).
- Es kommt noch immer häufig zu gegenseitigen Schuldzuweisungen – Risiken werden soweit als möglich vermieden, da hieraus ein Schaden für Einzelpersonen oder öffentliche Dienstleistungsorganisationen entstehen könnte.
- Nichtsdestotrotz sind Risiken ein wesentlicher Bestandteil sozialer Innovationen: ohne Risiken gibt es auch keine Innovationen. Wenn es also den politischen Entscheidungsträgern wirklich ernst ist mit sozialen Innovationen, dann müssen sie einen Ansatz verfolgen, der auf der Abwägung der potentiellen Risiken und Vorteile sozialer Innovationen beruht. Die zu beantwortende Frage lautet: Welches Risiko ist im Hinblick auf welchen zu erwartenden Vorteil sozialer Innovationen angemessen?
- Risiken sozialer Innovationen können für das Personal auftreten (z.B. Gesundheitsrisiken für medizinisches Personal), für öffentliche Dienstleistungsorganisationen (z.B. negative Mediendarstellung), für Dienstleistungsnutzer und deren Karrieren (z.B. Anwendung falscher Behandlungsmethoden), und für die Gemeinde (z.B. Verschmutzung durch Projekt mit neuer Technologie).
- Kleine Organisationen sind häufig Vorreiter für soziale Innovationen – unsere Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass bei ihnen das Verständnis von Risiken und deren Beziehung zu sozialen Innovationen am geringsten ist. Ihnen standen darüber hinaus die geringsten Mittel für ein effektives Risikomanagement zur Verfügung.
- Öffentliche Dienstleister müssen ihren Umgang mit Risiken (und auch den damit verbundenen Kosten) und die Komplexität der geplanten sozialen Innovationen gegeneinander abwägen. Einfache Innovationen erfordern möglicherweise nur technische Ansätze, bei komplexeren Projekten werden jedoch gut durchdachte Strategien zum Umgang mit Risiken und zur Einbindung der Projektbeteiligten erforderlich sein.

- Die generelle Herangehensweise an soziale Innovationen muss durch regulatorische Rahmenkonzepte (z.B. im Hinblick auf Gesundheits- und Sicherheits- oder Leistungsaspekte) gestützt werden; dies schließt auch eine genauere Vorstellung davon ein, wie mit Risiken umzugehen ist. Nichtstaatliche Geldgeber können aufgrund der Gefahr von Imageschäden und den daraus resultierenden finanziellen Folgen ebenfalls sehr risikofreudig sein.
- Viele öffentliche Dienstleistungen werden zurzeit von verschiedenen öffentlichen Organisationen erbracht, die in einem System zusammenarbeiten. Politische Entscheidungsträger müssen innerhalb dieses Systems eine gemeinsame Strategie zum Umgang mit Risiken ermöglichen, so dass es nicht dazu kommt, dass einzelne Dienstleister zum Sündenbock werden können.
- Es spricht einiges dafür, nationale Institutionen ins Leben zu rufen, die die Risiken bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen bewerten und Entscheidungen im Hinblick auf den Umgang mit solchen Risiken treffen, um gegenseitige Schuldzuweisungen zwischen den einzelnen Organisationen zu vermeiden (z.B. analog zu den medizinischen Forschungsräten, die Risiken im Bereich der medizinischen Forschung bewerten statt dies einzelnen pharmazeutischen Unternehmen oder Gesundheitsorganisationen zu überlassen).

2 Risikowahrnehmung und -diskurs

Bei den Akteuren aus der Praxis besteht ein geringes Verständnis im Hinblick auf die bei sozialen Innovationen bestehenden Risiken. Und wenn es ein solches Verständnis gibt, so ist es von Aspekten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes oder versicherungstechnischen Gesichtspunkten bestimmt. Mitarbeiter der Führungsebene sind eher in der Lage, die Risiken, denen Ihre Organisationen sich gegenübersehen, zu benennen. Dies mag teilweise daran liegen, dass solche Positionen auch mit einer führenden oder eher strategischen Rolle im Innovationsprozess verbunden sind; teilweise kann dies jedoch auch auf die Aufteilung von Bewertungs- und Berichtspflichten zwischen verschiedenen beruflichen Gruppen zurückzuführen sein.

Mitarbeiter mit Publikumskontakt betrachten Risiken eher in einer eng begrenzten, nutzerorientierten Weise, die durch von der Regierung vorgegebene Standards und Berichtspflichten bestimmt ist. Hier besteht eine Kultur der Risikovermeidung, die im Hinblick auf das Risikomanagement dazu führt, dass man versucht sicherzustellen, dass im Falle des Scheiterns jemand anderes zur Verantwortung gezogen wird. Daher scheinen sich Mitarbeiter mit Kundenkontakt in erster Linie derjenigen Risiken bewusst zu sein, für die sie selbst verantwortlich gemacht werden könnten. Innerhalb der öffentlichen Dienstleistungsorganisationen finden Diskussionen über Risiken kaum bis überhaupt nicht statt.

Die wesentlichen in der Literatur zur öffentlichen Verwaltung identifizierten Risikotypen sind:

- Risiken für das Servicepersonal
- Risiken für die Servicenutzer
- Risiken für einen größeren Kreis der Allgemeinheit/die Umwelt
- Risiken für die Organisation

3 Derzeitige Methoden des Risikomanagements

Wir haben die derzeit im Hinblick auf das Risikomanagement bestehenden Ansätze in drei Kategorien unterteilt:

- **Passiver Ansatz:** keine Reaktion und keine Risikomanagement-Mechanismen.
- **Informeller Ansatz:** aktiver Umgang mit Risiken, Umsetzung erfolgt ad hoc und informell.
- **Formaler Ansatz:** aktiver Umgang mit Risiken, Umsetzung basiert auf strategischen und formalen Konzepten und ist Teil des Arbeitsprozesses der Organisation.

Informelle Lösungen:

- **On-the-Job Training:** *Learning by doing* im täglichen Arbeitsprozess und durch Erfahrung.
- **Risikokultur:** allgemeine Einstellung der risikoaffinen Organisation; insbesondere wird der Eintritt von Risikoszenarien eher als Lernerfahrung denn als "Scheitern" wahrgenommen; Bereitschaft und Fähigkeit auf Risiken und Unsicherheiten spontan und konstant zu reagieren. Dies bestätigt die Ergebnisse der Literaturrecherche und unseren theoretischen Rahmen (siehe LIPSE Forschungsbericht Nr. 4).
- **Kommunikation** (informelle Problemlösung): informelle Treffen und Diskussionen über inoffizielle, nicht institutionalisierte Kanäle, gesteuert durch einzelne Persönlichkeiten.
- **Expertenstatus:** Reaktion auf Risiken basieren auf Erfahrungen; keine formale und systematische Form der Sammlung und Übermittlung dieser Kenntnisse.
- **Risikostreuung** (ungeplant): Bereitstellung einer Vielzahl von Diensten, um Alternativen bieten zu können, sollte ein Innovationsprojekt aufgrund des Eintritts eines Risikoszenarios scheitern.

Formale Lösungen:

- **Kontrolle/Hierarchie:** formale hierarchische Strukturen zur Überwachung und Bewertung von Innovationsprozessen und Identifizierung von Risiken ex ante, meist in Form eines Aufsichtsgremiums, Kuratoriums, Projektleitungsausschusses; auch in Form von 'Check-ups', wenn Mitarbeiter mit Kundenkontakt vor Ort mit Servicenutzern arbeiten (Rückrufe, Nachverfolgung der Verantwortlichkeit, etc.); jährliche Überprüfungen; Begutachtung von Informationen.

- **Einbeziehung der beteiligten Akteure:** Aktivitäten und Kommunikationskanäle sind auf Information externer Akteure und Risikomanagement im Hinblick auf Rufschäden durch institutionalisierte Transparenz ausgerichtet.
- **Evaluation durch Experten:** Einbeziehung interner oder externer Fachleute wie Prüfstellen oder Fachgutachter.
- **Formale Schulung:** Prince II oder fachkundige Projektmanager, etc.; Projektmanagement Schulungen/Qualifizierungsmaßnahmen, bis hin zu berufsgruppenspezifischem Risikomanagement Training (Gesetzgebung/Regulierung/Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes).
- **Lobby-Arbeit:** Nationale Anstrengungen, Rufschädigungsrisiken anzugehen und Informationen zwischen verschiedenen Organisationen auszutauschen (Niederlande und Italien); Berücksichtigung der politischen Kultur im Hinblick auf Risiken.
- **Protokolle/Verfahren:** entweder durch die Regulierungsbehörde oder intern durch die Organisation vorgegeben, einschließlich Checklisten (z.B. für Besuche von Servicenutzern durch psychologisches Fachpersonal oder Dienstpersonal für Kundenbesuche).
- **Kommunikation** (formale Problemlösung): formelle Treffen und Diskussionen über offizielle, institutionalisierte und regelmäßige Kanäle, gesteuert durch die Struktur der jeweiligen Organisation statt durch einzelne Personen (z.B. Team Meetings, Board Meetings, Meetings der Projektsteuerungsgruppen).

4 Schlussfolgerungen

Wenn soziale Innovationen gefördert werden sollten, ist dringen anzuraten, eher einen Rahmen für die *Risikoregulierung (risk governance)* als für das *Risikomanagement*² zu etablieren. Dies wäre ein Rahmen, innerhalb dessen die in der gesamten Organisation auftretenden Risiken als positive Variablen diskutiert werden könnten, die den jeweiligen Organisationen helfen können, die beste Entscheidung für die Nutzer ihrer Dienste zu treffen. Auf der Grundlage der vorliegenden Befunde sind nach unserer Einschätzung die folgenden sieben Prinzipien geeignet, öffentliche Dienstleister bei der Entwicklung hin zur Regulierung von Risiken zu unterstützen.

1) Berücksichtigung kleinerer Organisationen beim Entwurf von Richtlinien

Der Mangel an ausgebildetem Personal und Ressourcen ist eine der wichtigsten Hürden für kleinere Organisationen bei der Entwicklung umfassender Systeme zur Regulierung von Risiken. Ein Netzwerk unabhängiger Experten, die die jeweiligen Gremien oder Projektgruppen beraten, wäre ein

² Renn, O. *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. (London: Earthscan 2008).

wertvolles Mittel, um diese Hürde zu überwinden und die Entwicklung von Risikoregulierungssystemen auch in kleinen Organisationen in Gang zu bringen.

2) Förderung einer Kultur, die den Umgang mit Risiken als Lernprozess sieht und Vermeidung von gegenseitigen Schuldzuweisungen (Blame Game)

Derzeit werden Risiken als etwas angesehen, das es zu vermeiden oder zumindest zu minimieren gilt. Dies verhindert den Aufbau einer Atmosphäre, in der Lernprozesse im Hinblick auf Risikofaktoren stattfinden können. Innovationen werden aus Angst vor Fehlern im Keim erstickt. Nach Hood überwiegen beim so genannten "Blame Game"³ die Fehler bei weitem den potentiellen Nutzen von Innovationen und schrecken Organisationen davon ab, zur Umsetzung von Innovationen im öffentlichen Sektor einen Prozess von Versuch und Irrtum in Gang zu setzen. Selbstverständlich müssen Risiken sorgfältig bewertet und gehandhabt werden. Sie sollten jedoch auch als positive Möglichkeit im Innovationsprozess gesehen werden, mit Hilfe derer die bestmögliche Lösung für die Nutzer der Dienste gefunden werden kann. Das ideale Ergebnis würde das erwartete Risiko und den zu erwartenden Nutzen von Innovationen gegeneinander aufwiegen statt nur das Risiko insgesamt zu minimieren.

3) Anstoßen eines breiteren Diskurses über Risiken, Einbeziehung von Nutzern öffentlicher Dienste und Gemeinden

Risiken der Rufschädigung und der öffentlichen Rechenschaftspflicht stehen mit dem vorgenannten Prinzip in Zusammenhang und sind Schlüsselfaktoren im Hinblick auf die Ansätze/Strategien zum Umgang mit Risiken. Daher muss der Diskurs über Risiken *alle* Beteiligten mit einbeziehen, d.h. Politiker, Servicenutzer und die Allgemeinheit⁴ – und zwar nicht nur diejenigen, die innerhalb einer öffentlichen Dienstleistungsorganisation tätig sind. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in einen gemeinsamen Risiko-Dialog ist der einzige Weg, um die Wirkung des "Blame Game" abzuschwächen und eine Risikokultur zu schaffen, die eine Kultur des Lernens ist. Das beinhaltet auch das Medienmanagement: Derzeit scheinen die Medien "Misserfolge" als das Ende von Innovationen zu sehen, wodurch es für die öffentlichen Dienstleistungsorganisationen schwierig wird, neuerliche Anstrengungen, die betroffenen Innovationen zum Erfolg zu führen zu rechtfertigen.

4) Ausreichende Regelungsflexibilität, um einer breit gefächerten Gruppe von Anbietern gerecht zu werden

Öffentliche Dienstleistungsorganisationen sind im Hinblick auf Organisationsform, Größe und Profil äußerst unterschiedlich. Daher können unflexible Regularien, wie dies im Bereich der

³ Hood, C. The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37(1), (2002): 15-37.

⁴ Bryson, J.M. "What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques." *Public Management Review* 6 (1), (2006): 21-53.

psychiatrischen Versorgung der Fall ist, möglicherweise einen Mindeststandard an Leistungen gewährleisten, sie beschränken jedoch auch das Potential für Innovationen. Wenn Innovation ein erklärtes Ziel der Politik ist, könnte eine Herangehensweise, die auf der Analyse möglicher Risikoquellen basiert statt sich auf die betroffenen Nutzergruppen zu konzentrieren, einen alternativen Ansatz für Regulierung darstellen, der die erforderliche Flexibilität bietet, um unterschiedlichen Gruppen gerecht zu werden.

5) Bereichsübergreifend auf Klarheit und Konsistenz staatlicher Regelungen achten

Staatliche Regulierung erscheint als wichtige treibende Kraft für Risikomanagement bei sozialen Innovationen, insbesondere auf dem Gebiet der psychischen Gesundheit (also potentiell auch bereichsübergreifend für die "weichen Leistungen"). Es ist daher wichtig, dass die beteiligten Regelungsbehörden sicherstellen, dass ihre Risikostrategien sich nicht überschneiden oder sogar widersprechen. Als Beispiel kann der soziale Gesundheitsdienst in Großbritannien dienen, wo unterschiedliche Checklisten verwendet werden mussten, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen konnten (z.B. im Hinblick darauf, ob ein älterer Patient aus dem Krankenhaus entlassen werden sollte oder nicht).

6) Verankern der Bewertung von *Wirkungen* statt (zahlenmäßiger) *Leistungen* in Finanzierungsausschreibungen und Regelungen

Im Zusammenhang mit dem vorigen Prinzip steht der Befund, dass derzeitige verwendete Bewertungstechniken – in Regierungsabkommen und Finanzierungsvereinbarungen, auch auf EU-Ebene – sich weiterhin auf ein versicherungstechnisches Risikomanagement konzentrieren indem sie das Hauptaugenmerk auf die zu erbringenden Leistungen statt auf deren Wirkungen richten. Eine differenziertere und flexiblere Bewertung und Kontrolle könnten die Wahrnehmung von Risiken bei sozialen Innovationen verändern und ein Umfeld schaffen, das für weitere Innovationen förderlicher ist. Es scheint auch ein gewisses Maß an struktureller Identität zwischen denjenigen Organisationen zu geben, deren Mittel von externen Geldgebern stammen: Unsere Ergebnisse legen nahe, dass Organisationen sich dann anpassen und zu Innovationsträgern werden, wenn ihre Geldgeber Innovationen in den Mittelpunkt stellen. Wenn es jedoch auf der Seite der Geldgeber beim derzeitigen Fokus auf zahlenmäßiger Berichterstattung und versicherungsmathematischem Risikomanagement bleibt, ist es unwahrscheinlich, dass Organisationen ihr volles Innovationspotential mit Hilfe der *Risikoregulierung (risk governance)* statt mithilfe einer Strategie der *Risikominimierung* entwickeln können.

7) Ausloten der Möglichkeit eines Risikoregulierungsrats

Politische Entscheidungsträger sollten die Gründung nationaler Gremien für die Bewertung von Risiken im Bereich der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in Betracht ziehen. Diese könnten ähnlich wie die medizinischen Forschungsräte funktionieren, die Risiken der medizinischen Forschung bewerten statt es einzelnen pharmazeutischen Unternehmen oder

Gesundheitsorganisationen zu überlassen, ihre eigenen Standards festzulegen. Solche "Risikobewertungsräte" würden Entscheidungen über Richtlinien zur Risikoregulierung für verschiedene Bereiche und Systeme des öffentlichen Dienstes treffen und dabei darauf hinarbeiten, gegenseitige Schuldzuweisungen, das so genannte "Blame Game", auf der Organisationsebene zu vermeiden. Dies würde ebenfalls zur Lösung der Frage der Koordination von Regulierungsstandards für Risiken über verschiedene Behörden hinweg (wie z.B. im Gesundheits- und Sozialbereich) beitragen.

5 Zum LIPSE Arbeitspaket 4

Das Arbeitspaket 4 ist eine multimethodische vergleichende Studie, die anhand der Beispiele von Italien, den Niederlanden, der Slowakei und Großbritannien, empirische Daten zum Zusammenhang von Risiken und sozialen Innovationen zur Verfügung stellen soll. Insoweit hat die Studie vier Ziele, die im LIPSE Projektleitdokument festgelegt sind:

- Identifizierung der derzeitigen Ansätze zum Umgang mit Risiken bei Innovationen im öffentlichen Dienst verschiedener europäischer Länder sowie Identifizierung der wichtigsten möglichen Risiken in zwei politischen Sektoren.
- Empirische Bestimmung und Bewertung der derzeitigen Ansätze der beteiligten Akteure zur Aufnahme der Diskussion über Risiken im Zusammenhang mit Innovationen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen sowie der Art und Weise wie diese Diskussion im Rahmen konkreter Risikomanagement- und -regulierungsmodelle umgesetzt wird.
- Empfehlungen bezüglich der Formulierung der für die effektive Regulierung von Risiken im Rahmen von Innovationen relevanten Prinzipien.
- Veröffentlichung der Ergebnisse und Politikempfehlungen innerhalb der Kreise relevanter politischer Entscheidungsträger sowie für Fachleute der öffentlichen Verwaltung.

Die Forschungstätigkeit umfasste:

- 1) Eine Umfrage, die den Rahmen und die Art der für Innovationsprozesse identifizierten Risiken abbildet wie auch die derzeitigen Ansätze für den Umgang mit diesen Risiken und deren Regulierung und die Art wie diese bewertet werden. Es wurden in jedem der genannten Länder 200 potentielle Probanden kontaktiert (100 für jeden der Politikbereiche), insgesamt wurden 800 Einladungen versandt. Darauf erhielten wir eine Gesamtzahl von total 657 Antworten, d.h. fast 83%.

- 2) In der Folge wurde eine Fallstudienanalyse durchgeführt, deren Hauptschwerpunkt auf den Prozessen der Risikoregulierung (oder deren Fehlen) sowie deren Wirkungen auf Innovationen in den öffentlichen Diensten lag. Es wurden vier Fallstudien pro Partnerland identifiziert, was zu einer Gesamtzahl von 16 Fallstudien führte. Insgesamt wurden 106 Interviews geführt.
- 3) Parallel zu den beiden Umfragen und den Fallstudienanalysen wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Diese umfasste Dokumente der nationalen Politik in Bezug auf die zwei Politikbereiche sowie interne Dokumente über die Probanden wie Webseiten, Broschüren Bereichsleitfäden.

6 Projektbeschreibung

Projektbezeichnung

Learning from Innovation in Public Sector Environments (LIPSE)

Koordinator

Prof. Dr. Victor Bekkers, Erasmus Universität Rotterdam, Fachbereich "Public Administration",
Rotterdam, Niederlande, bekkers@fsw.eur.nl

Konsortium

- Bocconi Universität (Italien)
- Katholische Universität Leuven (Belgien)
- Ecole Nationale d'Administration (Frankreich)
- Erasmus Universität Rotterdam (Niederlande)
- ESADE (Spanien)
- Hertie School of Governance (Deutschland)
- Matej Bel Universität (Slowakei)
- National School of Political Studies and Public Administration (Rumänien)
- Radboud Universität Nijmegen (Niederlande)
- Technische Universität Tallinn (Estland)
- Universität Edinburgh (Großbritannien)
- Universität Roskilde (Dänemark)

Finanzierung

LIPSE als kleines bzw. mittelgroßes Forschungsprojekt wird finanziert durch das Siebte Europäische Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union gemäß Zuwendungsvereinbarung Nr. 320090, Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften

Laufzeit

Februar 2013 – Juni 2017 (42 Monate)

Budget

EU-Mittel: € 2,5 Millionen.

Website

www.lipse.org

Weitere Informationen zum Arbeitspaket 4

Dr. Sophie Flemig (sophie.flemig@ed.ac.uk)