

Vinnova Rapport VR 2019:14

Offentlig verksamhets innovationskraft

Utgivare:

Vinnova - Sveriges innovationsmyndighet

Titel:

Offentlig verksamhets innovationskraft

Författare:

Rebecka Engström, Vinnova

Serie och nummer:

Vinnova Rapport VR 2019:14

ISBN-nummer:

978-91-87537-93-6

Diarienummer:

2019-02855

Utgiven:

November 2019

Produktion & layout:

Vinnova kommunikation

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Förord | 4 |
| Sammanfattning | 6 |
| 01. Inledning | 9 |
| 02. Perspektiv på innovation i offentlig verksamhet | 10 |
| 2.1 Tre roller för offentlig verksamhet vad gäller innovation | 14 |
| 2.2 Offentlig verksamhet – innovationsstödjande struktur | 19 |
| 03. Sverige – innovation i offentlig verksamhet | 24 |
| 3.1 Offentlig verksamhet i Sverige | 24 |
| 3.2 Innovation i offentlig verksamhet | 27 |
| 04. Policyinitiativ | 47 |
| 4.1 Nationell samverkan | 47 |
| 4.2 Utmaningsdriven innovation | 48 |
| 4.3 Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer | 49 |
| 4.4 Policylabb | 50 |
| 4.5 Innovationsledningsstöd | 50 |
| 05. Slutsatser | 52 |
| Referenser | 56 |

Förord

Offentliga aktörer står inför stora utmaningar under kommande decennier och deras innovationskraft är en central faktor för möjligheten att lösa åtskilliga samhällsutmaningar.

De är viktiga möjliggörare för att samhället ska kunna uppnå mål om välfärd och god livsmiljö för sina invånare på kort såväl som lång sikt, i enlighet med Agenda 2030 och de globala målen. Dessa frågor påverkar de genom sin egen verksamhet, men sätter även i många fall spelreglerna för övriga samhällets bidrag.

Vinnova har sedan 2012 arbetat strategiskt med stöd till ökad innovationskraft i offentlig verksamhet. I arbetet ingår bland annat överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Upphandlingsmyndigheten med gemensamma insatser till stöd för ökad kunskap och kompetens. Vinnova har även utlysningar av medel för innovationsprojekt. Genom insatser och kontakter med olika offentliga aktörer har Vinnovas kunskap inom området succesivt byggts upp. I denna rapport sammanfattas lärdomarna.

Rapporten har tagits fram som en del av Vinnovas uppdrag att inkomma med analyser till regeringens forskningspolitik (U2019/01906/F). Rebecka Engström har haft huvudansvar för att sammanställa samt analysera data och underlag och för skivarbetet när det gäller offentlig verksamhets innovationskraft. Flera kollegor har bidragit med avgörande områdeskompetens, underlag och synpunkter, särskilt Annika Bergendahl, Jenny Engström, Glenn Gran, Jakob Hellman, Cassandra Marshall, Sofia Norberg, Jonny Paulsson och Miriam Terrell. Hanna Mittjas har bidragit med kommunikationskompetens. Projektledare har Göran Marklund varit som haft huvudansvar för uppdraget att inkomma med analyser till regeringens forskningspolitik. Uppdraget redovisades till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 31 oktober 2019.

Vinnova i november 2019

Göran Marklund

Direktör och ställföreträdande generaldirektör

***Offentliga aktörer
står inför stora
utmaningar***

Sammanfattning

OFFENTLIG SEKTORS INNOVATIONSKRAFT ÄR CENTRAL FÖR SAMHÄLLSUTVECKLINGEN

En offentlig sektor med väl utvecklad innovationskraft är en central faktor för möjligheten att lösa åtskilliga samhällsutmaningar. De globala målen och Agenda 2030 sätter ord på utmaningarna. Konkret i offentlig verksamhets arbete kan det gälla frågor som hur välfärden ska bevaras trots kostnadsökningar, knappa medel och kompetensbrist, eller problematik kring klimatanpassning och omställning av energi- och transportsystem. Flera av frågorna är både komplexa och akuta. Digitalisering och AI erbjuder möjligheter men också många svårigheter, med stora förändringar i arbetssätt innan de nya teknikerna blir väl fungerande.

Offentliga aktörers innovationskraft behövs inte enbart i frågor där de själva äger huvudansvaret. De är centrala kunder för innovativa lösningar från näringslivet genom sin upphandling och de sätter spelregler för andra genom policy och lagstiftning. De utgör även nyckelspelare för samverkan i frågor som kräver utveckling av systemlösningar i samspel mellan många olika aktörer.

INNOVATION I OFFENTLIG SEKTOR ÄR ANNORLUNDA ÄN I PRIVAT SEKTOR OCH GER OFFENTLIGA VERKSAMHETER EN ANNAN ROLL VAD GÄLLER INNOVATION

Innovation i offentlig verksamhet är på flera sätt av en annan karaktär än i privat sektor. Det är lätt att associera innovation med varor, teknologi och näringsliv. I offentlig verksamhet handlar innovation ofta om nya tjänster eller nya sätt att erbjuda tjänster, men även om utvecklade organisatoriska lösningar som effektiviserar hur de offentliga aktörerna utför sina uppdrag. Till skillnad från i näringslivet, där strävan efter konkurrensfördelar är en drivkraft för innovation, så är det andra och mer komplexa värden som eftersträvas i offentlig verksamhet. Det handlar om att möta efterfrågan och behov hos medborgarna genom värden som demokrati, effektivitet och service, objektivitet samt rättssäkerhet.

Offentlig verksamhet är bärare av centrala funktioner i samhället och har roller som rättsstat, demokrati och välfärdsstat. Det finns inneboende spänningar mellan dessa roller, som får betydelse i innovationssammanhang. Snäva tolkningar av integritetsprinciper kan medföra hinder i digitaliseringsprojekt. Det kan uppstå svårigheter att testa nytt inom hälso- och sjukvården med hänsyn till patientsäkerhet. Detta kan upp-

fattas som försvårande eller hindrande för innovation, men har sin grund i att de olika rollerna krockar och avvägningar behöver göras.

Innovation i offentlig verksamhet handlar ofta om att utveckla rollen som välfärdsstat. Men innovation ställer också ofta krav på förändrad lagstiftning eller tillämpning vilket berör rollen som rättsstat. Offentlig verksamhet har också en viktig roll att fylla genom att värna demokratiska värden och allmänna intressen så att dessa inte tappas bort i innovationsprocesser.

EN NULÄGESBILD AV INNOVATION I OFFENTLIG VERKSAMHET

En enkätstudie angående innovation i offentlig verksamhet (Innovationsbarometern) visar att en stor majoritet, cirka 80 procent av de svarande, säger sig ha infört en eller flera innovationer de senaste åren. Den vanligaste typen av innovation är nytt eller ändrat sätt att organisera arbetet, till exempel nya processer eller arbetsmetoder. Den minst vanliga typen är ny eller ändrad produkt. De allra flesta innovationer anges vara inspirerade av en annan lösning och anpassad till den egna arbetsplatsen. Samma studie visar också att mindre än en femtedel tycker att arbetsplatsen kännetecknas av att det finns en kultur som främjar experimenterande och risktagande. Färre än en tredjedel anger att det finns metoder, verktyg eller processer för att stödja innovationsarbete, att det finns en tydlig idé eller målbild som beskriver vad innovationsarbetet ska leda till, att det finns tillgång till kompetens eller att toppledning eller politiker har uttalat sitt stöd för innovation.

I en annan enkätstudie till drygt 1 300 chefer i offentlig sektor angav de svarande att brist på tid och ekonomiska resurser var det största hindret för att arbeta med innovation. Även "brist på kunskap om hur man faktiskt gör" sågs som ett dominerande hinder.

Två tredjedelar av alla kommuner, samtliga regioner och knappt hälften av de statliga förvaltningsmyndigheterna har deltagit i Vinnovafinansierade projekt. Bland kommunerna är de större städerna representerade i betydligt högre grad än vad mindre städer/tätorter, landsbygdskommuner och pendlingskommuner är.

INNOVATION ÄR MÅNGSIDIGT

Innovation kan uttryckas så enkelt som att det är något nytt

som gör nytta. Men det är också ett mångsidigt fenomen där förståelsen för vad innovation kan innebära kan fördjupas med en indelning i olika typer. Observatory for Public Sector Innovation (OPSI) inom OECD delar in innovation i fyra olika aspekter, med utgångspunkt från offentlig verksamhet. I det vardagliga arbetet kan verksamheten behöva anpassas till förändrade omvärldsfaktorer, eller uppnå ökad effektivitet och bättre resultat för att få större utväxling på insatta resurser. OPSI kallar dessa aspekter för adaptiv innovation respektive förbättringsriktad innovation. En tredje aspekt kallas för uppdragsorienterad innovation, men ofta används även det engelska begreppet mission-oriented eller bara missions. Här handlar det om att säkerställa att innovation sker för att möta uppsatta prioriteringar och ambitioner där något genomgripande nytt behövs, exempelvis att uppnå klimatneutrala städer. I uppdragsorienterad innovation behöver rådande system ifrågasättas i högre grad än när det gäller förbättringsriktad innovation. Den fjärde aspekten handlar om att utforska framväxande frågor som kommer att forma framtida ställningstaganden och åtaganden och kan kallas föregripande innovation. Det rör radikala förändringar som sannolikt kommer att vara svåra att hållbara i befintliga strukturer, såsom utveckling och implementering av AI. De olika aspekterna av innovation fordrar att de offentliga aktörerna tar på sig olika roller i innovationssammanhang, på egen hand eller i samverkan med andra.

TRE OLIKA ROLLER VID INNOVATIONSARBETE I OFFENTLIG VERKSAMHET

Offentlig verksamhet kan sägas ha olika roller när det gäller innovation: för det första med fokus på innovation inom den egna verksamheten; för det andra att använda sin efterfrågan som drivkraft för innovation; och för det tredje som medskapare av systemlösningar. Dessa tre roller samspelar.

Att kunna arbeta med innovation i den egna verksamheten utgör på många sätt en förutsättning för att kunna arbeta med de andra två rollerna. Viktiga delar som ingår i rollen är att:

- Fördjupa förståelsen för behoven och hur innovation kan bidra till dessa. Alla organisationer har både kortsiktiga och långsiktiga behov, för att öka effektiviteten eller det kvalitativa innehållet i olika verksamheter. Att fördjupa förståelsen för behoven på såväl kort som lång sikt inkluderar även att förstå motsättningar mellan behov och intressen och konflikter som detta kan leda till. Innovation som bidrar effektivt till den egna verksamheten tar sin utgångspunkt i dessa behov, såväl de kortsiktiga som långsiktiga.
- Förstå de organisatoriska förutsättningarna för att stödja innovationsarbete. Innovationsfrågorna bryter mot vikti-

ga verksamhetslogiker och det kan krävas att arbetssätt i den operativa verksamheten kan och får förändras. Förvaltningslogiken utgår ofta ifrån att det görs längre utredningar och analyser som grund för beslut, snarare än att experimentella angreppssätt används i arbetet så att idéer kan testas, misslyckas och vidareutvecklas. Av olika effektivitetsskäl utförs arbetet ofta specialiserat i departement, förvaltningar och liknande, vilket brukar refereras till som en stuprörskultur. Samtidigt som sektoriseringen existerar av goda anledningar så kan den också många gånger försvåra eller hindra innovation, med missade möjligheter att hitta bättre sätt att lösa uppgifter i verksamheten.

- Säkerställa mekanismer för lärande, kontinuitet, uppskalning och spridning. Innovationsarbete tenderar att bedrivas i projekt, med eller utan extern finansiering. Tillfälliga projekt ger möjlighet att experimentera, reflektera och lära genom att testa och stämma av ambitioner mot omgivningen. Innovationsprojekt kan under den tid de varar bidra till att överbrygga gränser, men när projektet tar slut återstår behovet av att implementera lyckade resultat. Resultaten hamnar då tillbaka i den uppdelade organisationen som har svårt att hantera den gränsöverskridande karaktären. Hur organisationen förmår att bygga upp sin kapacitet med hjälp av tillfälliga projekt är därför centralt.

Den offentliga sektorns efterfrågan kan utgöra en viktig drivkraft för innovation. Efterfrågan från offentlig verksamhet manifesteras ofta genom upphandlingar, som utgör en viktig del i denna roll. Förutom upphandling kan även målsättningar, ersättningsmodeller, handböcker och andra mjuka eller hårda styrmedel sägas ha sin grund i offentlig sektors efterfrågan.

Då den offentliga upphandlingen omfattar så stora summor ställs ofta stora förväntningar på hur den ska kunna bidra till omställning och förnyelse för de offentliga aktörerna själva, men också som drivkraft för innovation i näringslivet. Upphandlingsfrågan framförs också ofta som hinder för innovation. Själva regelverket och de processer som omger upphandlingen är bara en av flera ingredienser som gör det komplicerat. En efterfrågan som riktas mot befintliga varor och tjänster kan tyckas enkel och innebära låg risk, men den genererar inga drivkrafter för utveckling eller innovation. Förändrade behov som uttrycks genom offentliga upphandlingar kan främja innovation genom efterfrågan på ännu ej existerande lösningar. Sådana förnyelseprocesser fordrar betydande beslutskraft och kreativitet. Förutom tekniska innovationer krävs ofta organisatorisk förnyelse såväl som nya processer. Risken för felinvesteringar ökar med svårförutsäg-

bara förnyelseprocesser där riskerna för ledning och medarbetare ofta är betydligt större än de belöningar som kan förväntas om förnyelsearbetet blir lyckosamt. Incitamenten för att tillfredsställa omedelbara eller kortsiktiga behov är dominerande, vilket gör att angelägna men långsiktiga och svårpreciserade behov har svårt att få tillräckligt utrymme.

För att kunna utnyttja upphandlingens innovationspotential behöver förmågan att utveckla och driva denna typ av projekt stärkas:

- En viktig bas för de projekt som lyckas är att det finns ett starkt stöd från högsta ledningsnivå som gör det möjligt att mobilisera resurser och kompetens från olika delar av organisationen. Organisationer som har utvecklat sitt organisatoriska lärande kring dessa frågor tillämpar också innovationsupphandlingar i högre grad än andra. För att kunna avsätta sådana resurser är det centralt att projekten bottnar i organisationens verkliga behov.
- Kopplingen till upphandling saknas i många innovationsprocesser. Om det i slutändan behövs en upphandling av den nya lösning som utvecklats i innovationsprojektet, och det inte har planerats för detta redan tidigt i projektet, så leder det ofta till att det blir svårt att implementera resultatet. Därför är det angeläget att involvera upphandlingskompetens i innovationsprojekt och planera samverkan med aktörer som kan komma att bli anbudsgivare i en upphandling med hänsyn till de olika verktyg för detta som medges i upphandlingsregelverket.

Rollen för offentlig verksamhet att samverka med andra aktörer som medskapare av systemlösningar är ofta den svåraste att ta sig an. Det handlar om frågor där det offentliga inte har ensamt ägandeskap i en fråga, men samtidigt spelar en viktig roll för möjligheten till utveckling. Samskapande för systeminnovation har ofta koppling till samtliga av de tre offentliga uppgifterna rättsstat, demokrati och välfärd. Det gäller exempelvis när ändrad policy och regelverk utgör centrala delar av lösningar som testas. Det är också den roll som utmanar befintliga strukturer mest, och reser behov av nya arbetssätt, tjänsteroller och samverkansmetoder. I samverkansprojekt av detta slag kan ofta den offentliga aktörens behov krocka med intressen, logik och mål för andra deltagande organisationer i projektet.

För att stärka sin kapacitet i denna typ av projekt finns ofta anledning att stärka organisationens förmåga till ledarskap i organisatoriska mellanrum. Mellanrummen kan syfta exempelvis på frågor som går tvärs över stuprör inom eller mellan

organisationer, eller på mellanrum mellan innovationsprojekt och ordinarie verksamhet.

När organisationer eller enheter har olika logiker och synsätt och det saknas ett gemensamt språk eller gemensamma modeller så uppstår glapp där ledarskap saknas och angelägna frågor som går på tvärs hamnar mellan stolarna därför att ingen har det formella ansvaret, eller de ansvariga är rädda för att göra fel då det saknas uttalade processer. Samtidigt kan organisatoriska mellanrum skapa utrymme för förnyelse och innovationspotential om de uppmärksammas och hanteras. Stärkt förmåga att på detta sätt arbeta tvärs över befintliga strukturer är till nytta även för innovation i den egna verksamheten och när det gäller efterfrågan som drivkraft för innovation, men det är en särskilt viktig förmåga för att kunna få utväxling i komplexa samverkansprojekt.

01. Inledning

Offentliga aktörer står inför stora utmaningar under kommande decennier. De är viktiga möjliggörare för att samhället ska kunna uppnå mål om välfärd och god livsmiljö för sina invånare på kort såväl som lång sikt, i enlighet med Agenda 2030 och de globala målen. De påverkar genom sin egen verksamhet, men sätter även en hel del av spelreglerna för övriga samhällets bidrag. De är centrala spelare för systeminnovation och den transformativa utveckling som kommer att krävas för att lösa de stora samhällsutmaningarna.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) sammanfattar i sin ekonomirapport för 2019 att kommunerna och regionerna är i början av en period med mycket stora krav på omställning. De förutspår stora kostnadsökningar för välfärden och ser att det kommer att råda brist på både pengar och kompetens i form av arbetskraft. Skolor, förskolor, äldreboenden, vatten- och avloppsnät med mera behöver byggas ut för att klara de växande behoven till följd av demografien. Eftersatta investeringar behöver hanteras, liksom den pågående urbaniseringen. Det behövs också perspektivskifte till förmån för mer förebyggande insatser.

Det långsiktiga förtroendet för samhället och myndigheterna bygger på att medborgarna känner tillit till dem genom att de i rimlig utsträckning anses uppfylla medborgarnas förväntningar. Många av utmaningarna är gränsöverskridande och komplexa, de är svåra att förutsäga och utvärdera och att avgränsa i tid och rum. De kan vara svåra att bygga säker kunskap kring och det råder ofta delade meningar om vad som egentligen är rätt.

Snare än att kunna hitta perfekta lösningar så handlar det om att göra avvägningar mellan mål och mellan olika intressen som på olika sätt är kopplade till varandra. Komplexa problem är inte något nytt för offentliga verksamheter och de hanteras på många sätt dagligen. Samtidigt går allt fler och allt större delar av utmaningarna tvärs över dagens organisatoriska gränser, vilket utmanar befintlig förvaltningsbaserad organisering. Brister och otydligheter i ledarskap, samverkan, ansvar, mandat och kommunikation blir påtagliga och ofta blir det svårt att mobilisera relevanta resurser, kompetens och stöd.

Digitalisering kommer att utgöra en viktig del av många lösningar, men samtidigt utgör detta en utmaning i sig som

kräver nya arbetssätt och nya sätt att tänka. Digitaliseringen är på många sätt ett illustrativt exempel på utmaningarna. Det är dels en utmaning för varje enskild organisation att hitta sin väg framåt och att ta till sig de nya arbetssätt som möjliggörs och på olika sätt nödvändiggörs genom digitaliseringen respektive att i det sammanhanget möta medborgarnas behov. Samtidigt ställer digitaliseringen krav på långtgående samverkan för att säkerställa effektiv digital infrastruktur, standardisering, interoperabilitet, öppna gränssnitt och liknande för att möjliggöra framväxten. De möjligheter som kan skapas med till exempel artificiell intelligens och delningsekonomi kommer samtidigt att utmana offentlig sektor och andra institutioner i grunden. Det ställer aktörerna inför frågor om hur grundläggande värden och principer som samhället vilar på, såsom demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling, ska upprätthållas och utvecklas.

I detta kapitel diskuteras verksamhets FoU och innovationskraft. Först presenteras ett antal perspektiv på innovation i offentlig verksamhet. Därefter följer avsnitt som redovisar från olika håll vad vi vet om innovation i offentlig verksamhet i Sverige, dels i form av insamlad statistik och enkäter, dels med hjälp av resultat från följeforskning, effekt-utvärderingar och liknande. Sedan ges en överblick över policyinitiativ på området.

02. Perspektiv på innovation i offentlig verksamhet

I det 2010 års förvaltningspolitiska proposition¹ angav regeringen ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Enligt riksdagens godkännande av regeringens förslag²³ har målet följande lydelse:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Innovationsrådet pekade i sitt slutbetänkande⁴ på att det behövs tydligare stöd för innovation, förnyelse och utveckling för att målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning ska få ordentligt genomslag. De menade att det saknas en "infrastruktur" för lärande, idéutveckling och kunskapshantering inom staten.

Ordet innovation används emellertid ofta utan att närmare specificera vad som avses. Det bidrar till förvirring över konceptet som kan utgöra ett hinder för att införa innovation som rutin hos offentliga aktörer. Utan gemensam förståelse för innovationsfrågor med viss grad av samstämmighet om vad det är, vad det innebär och varför det är viktigt, så kommer det vara svårt att få stöd för innovation. Om samstämmighet saknas bidrar det sannolikt till att göra den svåra uppgiften att introducera och tillämpa nya tillvägagångssätt ännu mer utmanande.

Offentlig innovation eftersträvar samhällseffekter

Ofta poängteras att innovation i offentlig verksamhet är av en annan karaktär än i privat sektor⁵. Det kan handla om karaktären på innovationerna eller om vilka effekter som eftersträvas. Det finns en kvardröjande inställning om innovation som i huvudsak kopplat till varor, teknologi och näringsliv. Det kan stå i vägen för att utveckla djupare förståelse för vad innovation kan vara i offentlig verksamhet. En del publikationer framhåller att innovation i offentlig verksamhet i stor utsträckning handlar om tjänsteinnovation eller organisatorisk processinnovation⁶. Tjänsteinnovation kan i detta sammanhang innebära nya tjänster som det

offentliga erbjuder sina medborgare, eller nya sätt att erbjuda liknande tjänster. Processinnovationer kan vara metoder som effektiviserar hur det offentliga utför sina uppdrag. Innovation i offentlig verksamhet eftersträvar andra effekter än i privat sektor⁷. I näringslivet är strävan efter konkurrensfördelar huvudsakliga effekter av innovation. I offentliga sektor handlar det emellertid om mer komplexa värden. Den statliga värdegrunden, figur 7.1 kan tas som exempel på värden som offentlig verksamhet förväntas bidra till.

Figur 7.1
Sex grundläggande principer i den statliga värdegrunden⁸



Källa: Statskontoret, 2018. Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur

Inbyggda spänningar i den offentliga rollen

För att förstå hur innovation i offentlig verksamhet skiljer sig från innovation i privat verksamhet behöver vi förstå den offentliga sektorns olika roller: som rättsstat, demokrati och välfärdsstat⁹, figur 7.2. De olika rollerna är i viss mån är oförenliga och skapar spänningar, vilket får betydelse i innovationssammanhang. Exempelvis så kan snäva tolkningar av integritetsprinciper bli problematiska i digitaliseringsprojekt, eller det kan uppstå svårigheter att testa nytt inom hälso- och sjukvården med hänsyn till

1 Proposition 2009/10:175.

2 Betänkande 2009/10:FiU38.

3 Riksdagskrivelse 2009/10:315

4 SOU 2013:40.

5 För diskussion och översikt, se till exempel Nählinder and Fogelberg Eriksson, 2017.

6 Till exempel Nählinder, 2012.

7 Till exempel <https://oecd-opsi.org>

8 Från Statskontoret, 2018.

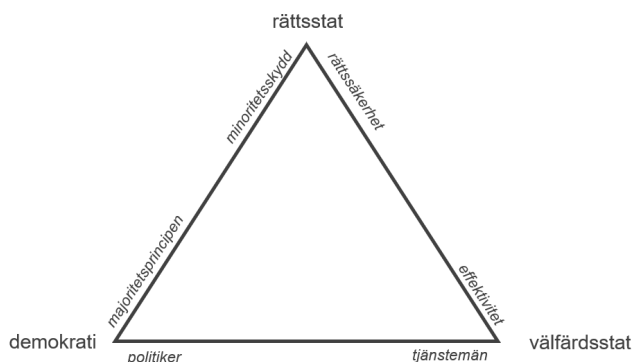
9 Se till exempel Nählinder, 2012.

patientsäkerhet. Det skapar spänningar mellan det risktagande som innovationsarbete medför och att tillhandahålla stabilitet och säkerhet i verksamheten.

Det kan i sammanhanget även vara värt att påminna om den offentliga sektorns samhällsviktiga natur. Produkt- eller processinnovationer hör ofta ihop med den offentliga rollen att tillhandahålla välfärd, medan rollerna rättsstat och demokrati snarare ses som hinder för att arbeta innovativt, då olika hänsyn och intressen kommer i konflikt.

Även rollerna demokrati och rättsstat kan dock vara föremål för innovation. Med hänsyn till utmaningar där offentliga aktörer blir centrala medaktörer för att åstadkomma förändring tillsammans med andra, så blir det angeläget för offentlig verksamhet att kunna urskilja behov och testa förändringar i regelverk, tillämpningar och arbetssätt.

Figur 7.2
Spänningar mellan olika roller i offentlig verksamhet¹⁰



Innovation är något nytt som kommer till nytta

Sveriges kommuner och landsting (SKL) anger på sin hemsida att

"Innovation är nya lösningar som svarar mot behov och efterfrågan i vardagen och omvärlden. Värdet uppstår i nyttiggörandet och tillämpningen av en idé. Värdet som skapas kan anta många former – ekonomiska, sociala eller miljömässiga. Innovation kan ske stegvis eller i stora språng. Innovationen kan i det perspektivet vara ny för organisationen, ny för marknaden eller ny för världen. Värdeskapandet för samhället uppstår då nya lösningar anammas, sprids och blir ett sätt att arbeta långsiktigt. I korthet definierar SKL innovation som något nytt som är nyttigt och blir nyttiggjort."¹¹

I Innovationsbarometern¹² beskrivs innovation enligt följande:

"Med innovation menar vi här ett nytt eller väsentligt förändrat sätt att förbättra arbetsplatsens aktiviteter och resultat. Innovationen är ny på arbetsplatsen, men kan ha använts tidigare av andra eller vara utvecklad av andra, man behöver alltså inte ha utvecklat den själv. En innovation kan vara en:

- Ny eller väsentligt ändrad process eller sätt att organisera arbetet
- Nytt eller väsentligt ändrat sätt att kommunicera
- Ny eller väsentligt ändrad produkt
- Ny eller väsentligt ändrad tjänst

Enkelt uttryckt är en innovation något nytt som gör nytta!"

OECD:s deklARATION om innovation i offentlig verksamhet¹³ vänder definitionen "implementing something novel to the context in order to achieve impact" (införa något nytt i ett sammanhang i syfte att uppnå en effekt), men betonar också att det fortfarande är ett nytt och framväxande forskningsområde där utveckling sker kontinuerligt.

Innovation är mångsidigt

Observatory for Public Sector Innovation (OPSI) inom OECD¹⁴ framhåller att innovation inte är en enda sak, utan något mångsidigt. Det kan handla om stora som små förändringar, saker som sannolikt kommer att fungera bra eller bli blindskott, experiment utan säkerhet om framgång. Det kan sträcka sig från en pilot, dvs. en innovation som tillämpas i ett specifikt sammanhang och kanske bara tillfälligt, till en samhällsintervention som tillämpas över hela landet.

För att definiera innovation tar OPSI som utgångspunkt att det i stor utsträckning handlar om utveckling av nya processer och nya tillvägagångssätt för att uppnå stora effekter. De menar att innovation har tre kärndimensioner:

- Nyhet. Innovation innebär att man inför helt nya metoder eller tillämpar befintliga tillvägagångssätt för nya sammanhang
- Genomförande. Innovation måste genomföras i någon form eller få påtaglig påverkan. Det kan inte vara en teoretisk idé, en politik på papper eller en uppfinning som aldrig används

¹⁰ Från Pettersson och Söderlind, 1993.

¹¹ <https://skl.se/naringslivet/digitalisering/forskningochinnovation/innovation.25352.html>

¹² Sveriges Kommuner och Landsting, 2019.

¹³ OECD/LEGAL/0450.

¹⁴ Se vidare beskrivning på <https://oecd-opsi.org/>

- Effekt. Innovation måste leda till resultat - förändringen måste realiseras i någon form. Idealt sett innefattar dessa resultat kompetens, effektivitet, bättre resultat och ökad tillfredsställelse (dock är innovationen inte alltid bra och det leder inte alltid till bättre resultat)

För att förtydliga mångsidigheten har OPSI tagit fram en indelning baserad på två frågor:

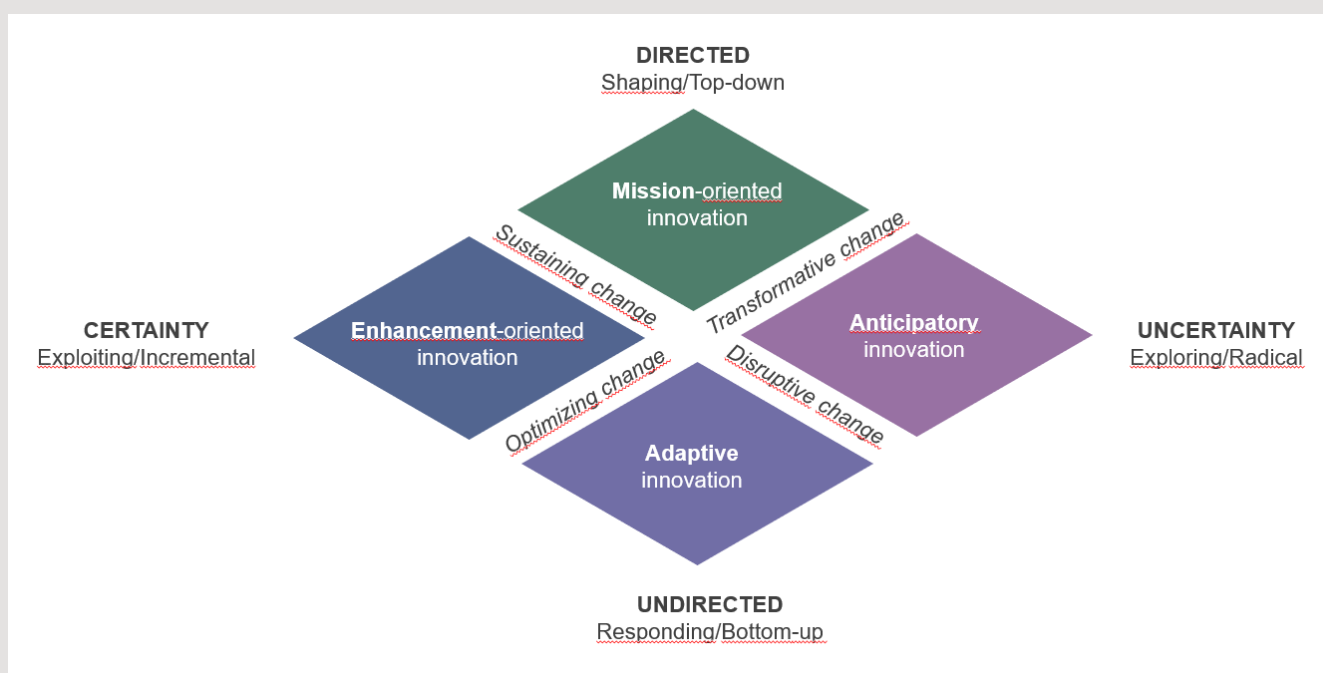
- Har innovationen en riktning? Till exempel, finns det en tydlig intention eller mål som den ska bidra till att uppnå, eller handlar det mer om att utforska och respondera (proaktivt eller reaktivt) på externa förändringar?
- Tar sig innovationen an hög osäkerhet? Till exempel, utforskar den helt nya områden eller förhåller den sig till sådant som är ganska väl känt?

Indelningen landar i en modell med fyra aspekter av innovation, se figur 7.3. Begreppen förtydligas i tabell 7.1.

Gränserna mellan de fyra aspekterna är inte skarpa. Det förekommer innovation som ligger i gränslandet eller som

överlappar mellan aspekterna, och en innovation som till en början kan tyckas ligga inom en aspekt kan efterhand som den utvecklas glida över till en annan. Begreppen ska inte uppfattas som att någon typ av innovation är bättre än en annan, vad som är lämpligt beror på sammanhanget. Syftet med modellen är att uppmuntra aktörer att reflektera över varför innovation behövs i varje sammanhang och huruvida de använder rätt angreppssätt för att uppnå sitt syfte med innovation.

Figur 7.3
Fyra aspekter av innovation



Tabell 2. Företagskaraktäristik
Beskrivning och exempel, fyra aspekter av innovation¹⁵

| Aspekt av innovation | Beskrivning | Exempel |
|---|---|---|
| Förbättringsriktad innovation (Enhancement-oriented) | <p>Utgår ifrån frågan "hur kan vi göra X bättre".</p> <p>Handlar om att få hävstång på befintlig kunskap och investeringar genom uppdaterad praxis, ökad effektivitet och bättre resultat, snarare än om att ifrågasätta det befintliga systemet.</p> | Med hjälp av kunskap om människors beteende höja andelen betalningar som sker i tid. |
| Uppdragsriktad innovation (Mission-oriented) | <p>Utgår ifrån frågan "hur kan vi uppnå X", där X kan vara alltifrån det världsförändrande (åka till månen) till det som är mer begränsat men ändå signifikant (utveckla bättre tjänster).</p> <p>Handlar om att säkerställa att innovation sker för att möta uppsatta prioriteringar och ambitioner där något nytt behövs; att verksamheten har förmåga att med hjälp av innovation uppnå sina mål.</p> | Arbete för att uppnå klimatneutralitet vid en bestämd tid. |
| Adaptiv innovation (Adaptive innovation) | <p>Utgår ifrån frågan "hur skulle utvecklingen kunna påverka hur vi gör X". En medvetenhet om att oväntade och svårförutsägbara saker inträffar.</p> <p>Handlar om att anpassa sig till förändrade omvärldsfaktorer. Sker ofta decentraliserat och drivs av de som ser förändringsbehoven och hittar sätt att lösa detta med hjälp av innovation.</p> | Använda sociala medier för att ge möjlighet till medborgarinflytande |
| Föregripande innovation (Anticipatory innovation) | <p>Utgår ifrån frågan "hur kan framväxande möjligheter i grunden komma att ändra vad X kan eller bör vara", där X handlar om vilken offentlig respons eller aktivitet som är relevant. Har ofta starkt normativa inslag.</p> <p>Handlar om att säkerställa engagemang och utforskande av framväxande frågor som kommer att forma framtida ställningstaganden och åtaganden. Sannolikt radikala förändringar som kommer att vara svåra att härbärgera i befintliga strukturer.</p> | Explorativt arbete angående konsekvenser av storskalig användning av AI – etiska och regulatoriska aspekter som hindrar negativa konsekvenser |

¹⁵ <https://oecd-opsi.org/>

Figur 7.4

Olika roller för offentlig verksamhet vad gäller innovation, samt stödjande strukturer



2.1 TRE ROLLER FÖR OFFENTLIG VERKSAMHET VAD GÄLLER INNOVATION

Vinnova har utvecklat en modell som beskriver tre olika roller som offentlig verksamhet kan ha när det gäller innovation: inom den egna verksamheten; med sin efterfrågan som drivkraft för innovation; och som medskapare av systemlösningar, figur 7.4.

Till rollerna finns tre viktiga stödjande strukturer: policy, regelgivning och regeltillämpning; spridning och implementering; samt innovationsledning. Rollerna och de stödjande strukturerna går förstas på olika sätt in i varandra och det är svårt att dra skarpa gränser, men indelningen kan tjäna som underlag för diskussion och fördjupad förståelse för vad arbete med innovation i offentlig verksamhet kan betyda. I kommande avsnitt fördjupas beskrivningen av de tre rollerna och de tre stödjande strukturerna.

Innovation i den egna verksamheten

Att kunna arbeta med innovation i den egna verksamheten utgör på många sätt en grund för att kunna arbeta med de andra två rollerna, dvs. för att kunna använda sin efterfrågan som drivkraft för innovation och att kunna agera medskapare av lösningar som kräver långtgående samverkan. I rollen ingår två viktiga delar: dels att fördjupa förståelsen för behoven och hur innovation kan bidra till dessa; dels att förstå de organisatoriska förutsättningarna för att stödja innovationsarbete.

Att fördjupa förståelsen för behoven på såväl kort som lång

sikt inkluderar även att förstå motsättningar mellan behov och intressen och konflikter som detta kan leda till. Alla organisationer har både kortsiktiga och långsiktiga behov. De kortsiktiga handlar ofta om att öka *effektiviteten* i en relativt tydligt definierad verksamhet. De långsiktiga behoven handlar i högre utsträckning om omprövningar av *det kvalitativa innehållet* i olika verksamheter.

Alla organisationer, privata såväl som offentliga, och de människor som verkar i dessa, har så gott som alltid betydligt lättare att identifiera och precisera de omedelbara, eller kortsiktiga, behoven än de långsiktiga. På kommersiella marknader innebär detta att etablerade affärsverksamheter ständigt förnyas genom att de omvandlas eller ersätts av andra. Detta sker i huvudsak genom konkurrens mellan olika företag, men även i form av konkurrens mellan olika affärsverksamheter inom olika företag. En viktig konsekvens av detta är att en del företag etableras och växer medan andra förlorar i konkurrenskraft och så småningom slås ut. Det är denna dynamiska konkurrens och kontinuerliga förnyelse av det ekonomiska värdeskapandet som är grunden till långsiktig tillväxt.

Offentliga verksamheter är inte konkurrensutsatta på samma sätt som privata företag. Det innebär att andra drivkrafter och mekanismer för långsiktig förnyelse av verksamhetens innehåll och kvalitet än marknadskonkurrens måste etableras i offentliga verksamheter. Om sådana mekanismer saknas eller inte fungerar effektivt kommer förnyelsen att bli låg, med risk för att den långsiktiga verksamhetskvaliteten stagnerar. Istället måste en rimlig balans mellan kortsiktig effektivitet och satsningar på verksamhetsförnyelse sökas.

Incitamentsstrukturer är lika viktiga i offentliga verksamheter som i privata. Utan tydliga incitament som driver en verksamhet är sannolikheten låg för att den skall röra sig i önskad riktning. I organisationer och samhällen finns ofta många typer av incitament, som bildar olika mönster. Mönstren brukar ofta betecknas som incitamentsstrukturer. Ibland samspelar olika slags incitament så att de kraftfullt påverkar mänskligt och organisatoriskt handlande i en och samma riktning. Ibland motverkar olika incitament varandra. Om man vill att offentliga verksamheter skall förnya sin verksamhet är det därför viktigt att de ges tydliga incitament för detta. Om man dessutom vill att verksamheterna skall bedriva sitt förnyelsearbete så att det i sin tur främjar innovation och förnyelse i näringslivet, så bör även det tydliggöras i deras incitamentsstrukturer.

Ett strategiskt innovationsarbete behöver också vara baserat på kunskap om de organisatoriska förutsättningarna som krävs för att stödja innovationsarbetet. Innovationsfrågorna bryter mot viktiga verksamhetslogiker, och det kan krävas

att arbetssätt i den operativa verksamheten kan och får förändras. Förvaltningslogiken utgår ofta ifrån att det görs längre utredningar och analyser som grund för beslut, snarare än att använda experimentella angreppssätt där idéer kan testas, misslyckas och vidareutvecklas. Av olika effektivitetsskäl så utförs arbetet också ofta specialiserat i departement, förvaltningar och liknande, vilket brukar refereras till som en stuprörskultur.

Stuprörspenetrering eller sektorisering i offentlig verksamhet lyfts ofta fram som en hindrande faktor för innovation. Inte minst Ansvarskommittén¹⁶ lyfte fram minskad sektorisering som en viktig förutsättning för att hantera de utmaningar som samhällsorganisationen står inför. Organisationer som delas in i tydliga sektorer bidrar till tydliga ansvarsförhållanden och hög grad av specialisering och hjälper de offentliga verksamheterna att hantera en alltmer komplex omvärld.

Exempel på sektorisering är utskottsindelningen i riksdagen, departementsindelningen i Regeringskansliet, de statliga myndigheterna, samt nämndorganisationen inom kommuner och regioner. Den statliga budgetprocessen delas också in i separata utgiftsområden och politikområden. Men samtidigt som specialiseringen bidrar till att hantera den komplexa omvärlden så skapar de också problem, till exempel inom tillväxt- och utvecklingspolitiken eller med koppling till horisontella mål som jämställdhet, hållbarhet och integration. Sektoriseringen bidrar till risk för dubbelarbete, fragmentisering med risk för sinsemellan motverkande insatser, suboptimering, svåröverskådlig och risk för att saker faller mellan stolarna. Stuprörspenetrering kan gälla inom en organisation, t.ex. mellan förvaltningar i en kommun, men även mellan offentliga organisationer på motsvarande nivå, t.ex. kommunsamarbete eller mellan olika nivåer - lokal, regional, nationell och internationell.

Samtidigt som sektoriseringen existerar av goda anledningar så kan den många gånger försvåra eller hindra innovation, med missade möjligheter att hitta bättre sätt att lösa uppgifter som skulle målen med eller effektiviteten i verksamheten. Verksamheter som präglas av stuprörstänkande försvårar helhetslösningar om det finns bristande samordning inom och mellan olika nivåer, när kapacitet och kompetens att utöva ledarskap för komplexa och tvärsektorieella processer saknas och det inte heller finns tillräckliga incitament för långsiktigt hållbara beslut. Förmåga att tänka nytt för att hitta lösningar på utmaningarna är centralt för att hitta vägar framåt, men det behövs också kompetens, kapacitet, processer och verktyg för att klara av att genomföra förändringar med bibehållen

transparens, rättssäkerhet och likabehandling.

Innovationsarbete tenderar att bedrivas i projekt, med eller utan extern finansiering. Tillfälliga projekt ger möjlighet att experimentera, reflektera och lära genom att testa och stämma av ambitioner mot omgivningen. Projekten gör det möjligt att avgränsa problem och fokusera på tänkbara lösningar och därmed skapa inslag av effektivitet och ordnad förändring i komplexa beslutsmiljöer med svårlösta samhällsproblem. Det kan också ge möjlighet att kringgå befintliga strukturer och budgetprocesser, tillåtelse att avvika från gängse förfaranden och agera på nya sätt.

Projekten kan dock ha svårt att synkroniseras med relaterade politiska beslut och processer och därmed medföra begränsad möjlighet till förändring och att skapa mervärde och lärande. Innovationsprojekt kan under den tid de varar bidra till att överbygga gränser, men när projektet tar slut återstår behovet av att implementera lyckade resultat. Resultaten hamnar då tillbaka i den uppdelade organisationen som har svårt att hantera den gränsöverskridande karaktären, vilket försvårar implementering. Hur organisationen förmår bygga upp sin kapacitet med hjälp av tillfälliga projekt är därför centralt. Om projekten ska kunna få effekt är det viktigt att mekanismer för lärande, kontinuitet, uppskalning och spridning säkerställs.

Efterfrågan som drivkraft för innovation

Den offentliga sektorns efterfrågan kan utgöra en viktig drivkraft för innovation. Ett positivt samspel mellan offentliga behov och efterfrågan å ena sidan och kreativitet och innovativitet i näringslivet å den andra, kan starkt bidra till förnyelse i offentlig verksamhet och samtidigt till innovation och internationell konkurrenskraft i näringslivet. Sådana dynamiska utvecklingsrelationer har historiskt visat sig vara av stor betydelse för innovationskraft och för länders utveckling.¹⁷

Efterfrågan från offentlig verksamhet manifesteras ofta genom upphandlingar, som utgör en viktig del i denna roll. Förutom upphandling kan även målsättningar, ersättningsmodeller, handböcker och andra mjuka och hårda styrmedel sägas ha sin grund i offentlig sektors efterfrågan. Ofta landar dock innovationsarbete i att något behöver upphandlas; alltså blir offentlig upphandling ett verktyg för att kunna få ut nytta ur innovationskraften i offentlig sektor. Kopplingen har uppmärksammats i utredningar och strategier.

Tidigare i år föreslog Agenda 2030-delegationen i sitt slutbetänkande¹⁸ att regeringen ger de statliga myndigheterna i uppdrag att aktivt ställa hållbarhetskrav vid offentlig upp-

16 SOU 2007:10.

17 IVA, 2005.

18 SOU 2019:13.

handling och tillsätter en utredning inom Regeringskansliet för att ta fram en särskild förordning om hållbarhetskrav vid statliga myndigheters offentliga upphandling.

Den nationella upphandlingsstrategin¹⁹ nämner att de stora summor som den offentliga upphandlingar omsätter innebär att en mer strategisk upphandling möjliggör såväl stora besparingar som flera andra positiva effekter i samhället. Strategin syftar till att göra innovationsupphandling till en naturlig del av de upphandlande myndigheternas verksamhetsutveckling, för att främja innovationer och skapa förnyelse inom offentlig sektor och i näringslivet. Den nämner också att de offentliga inköpen kommer att spela en avgörande roll för Sveriges nationella genomförande av Agenda 2030.

Många studier visar att offentlig efterfrågan kan ha mycket stor inverkan på innovationer och teknisk utveckling i företag, och att denna inverkan kan vara viktigare för FoU och innovationskraft än olika former av FoU-stöd som är frikopplade från en konkret efterfrågan. Flera förklaringar till detta har pekats ut:

- offentliga verksamheter är ofta krävande kunder, inte sällan mer krävande än privata kunder,
- offentliga verksamheter är i vissa sammanhang beredda att betala de högre priser som ofta gäller i början av en innovationscykel,
- offentlig efterfrågan kan snabbt leda till kritisk massa i efterfrågan, om nya lösningar sprids till flera myndigheter,
- offentlig efterfrågan kan förmedla starka användarimpulser av demonstrationskaraktär till privata användare,
- offentlig efterfrågan leder, till skillnad från rena FoU-subventioner, direkt till efterfråge- och marknadskopplingar.²⁰

Sammantaget har offentlig upphandling en betydande potential att främja innovation. Offentlig upphandling är ett marknadsorienterat verktyg som kan användas som komplement till och även kombineras med andra former av offentliga forsknings- och utvecklingsinvesteringar. Offentlig efterfrågan som drivkraft för innovation och förnyelse är en typ av efterfrågeorienterat innovationsfrämjande som historiskt spelat stor roll för den ekonomiska förnyelsen i Sverige och Europa.

En offentlig efterfrågan som enbart riktas mot befintliga varor och tjänster genererar inga drivkrafter för utveckling eller innovation. Den leder också till en låg grad av utveckling och förnyelse i offentliga verksamheter. Offentliga behov som uttrycks i efterfrågan genom offentliga upphandlingar kan främja innovation genom att stimulera utvecklings- eller forskningsinvesteringar som syftar till att skapa innovationer. När så sker innebär det att offentliga verksamheter efterfrågar ännu icke existerande lösningar på offentliga behov.

Införandet av nya lösningar, innovationer, i olika organisationer förutsätter i allmänhet kompletterande förändringar i organisationernas verksamhet. Sådana förnyelseprocesser kräver betydande beslutskraft och kreativitet. För att tekniska innovationer skall ge en positiv effekt på verksamheter krävs exempelvis ofta såväl organisatorisk som processuell förnyelse. Även leverantörer av nya lösningar måste vanligen genomföra process- och organisationsförändringar för att effektivt kunna producera nya varor eller tjänster.

Generellt gäller, liksom i de flesta innovationsprocesser, att ju högre nyhetsvärde, det vill säga ju radikalare innovation, desto mer avancerat och omfattande utvecklingsarbete krävs. Samtidigt gäller att ju längre tidshorisont som behövs för verksamhetsutvecklingen, desto större blir vanligen osäkerheten om viktiga kvalitetsvariabler.

Normalt sett är incitamenten för att tillfredsställa omedelbara eller kortsiktiga behov starkt dominerande i alla mänskliga verksamheter. Detta gäller även i offentliga verksamheter och i synnerhet i dessa verksamheters anskaffning av varor och tjänster. För behov på lite längre sikt är det ofta svårt för en organisation att exakt definiera sin efterfrågan. Kunskapen är vanligen större om vilken funktion som skall lösas än om hur det skall gå till. Produkten eller tjänsten som behöver köpas in kanske inte finns tillgänglig, eller kräver utvecklingsarbete. Detta gör att det i allmänhet är förenat med betydande osäkerheter att upphandla varor och tjänster som behövs för att tillfredsställa långsiktiga behov. Risken för felinvesteringar ökar inom ramen för svårförutsebara förnyelseprocesser i offentliga verksamheter. Figur 7.5 illustrerar dessa relationer.

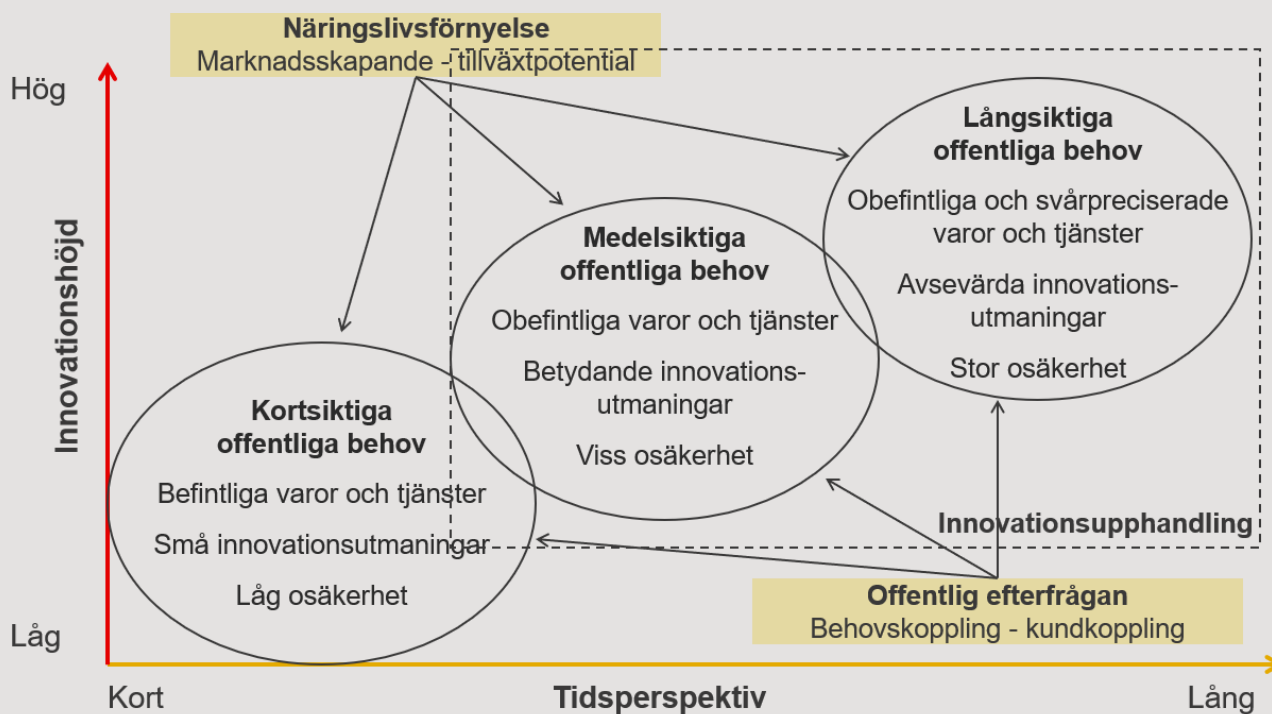
Även om vetskapen finns om att förnyelseprocesser och innovation är nödvändiga för långsiktig måluppfyllnad, kvalitet och effektivitet i offentliga verksamheter så är incitamenten för sådana investeringar vanligen svaga. Med andra ord så är oftast riskerna för ledning och medarbetare betydligt större än de belöningar som kan förväntas om förnyelsearbetet blir lyckosamt. På ännu längre sikt kan behoven vara genuint

¹⁹ Finansdepartementet, 2016.

²⁰ I väl fungerande program för stöd till FoU i företag ägnas företagens marknadskopplingar och kundrelationer särskild uppmärksamhet.

Figur 7.5

Generella dimensioner ifråga om analys och policy för innovationsfrämjande offentlig upphandling



Källa: Vinnova

svåra att förutsäga. Det är komplicerat att konkret formulera hur nya lösningar skall se ut. I processer för att utveckla sådana lösningar är risken stor att nya lösningar inte skall komma till användning.

Offentlig sektor som medskapare av nya systemlösningar

Det blir allt viktigare för offentliga aktörer att ha kompetens att involvera aktörer utanför den egna organisationen i utveckling av olika slag. Det finns också en ökad förväntan på att involvera medborgare i olika typer av beslut eller på ökade dialoger med företag inför upphandlingar, och metoder och regelverk för detta utvecklas kontinuerligt. Metoder för tjänstedesign används i ökande utsträckning, med exempel som Förändra Radikalt²¹ och Förnyselabbet²². Denna utveckling gäller såväl innovation i den egna verksamheten som de offentliga aktörernas efterfrågan.

Med de samhällsutmaningar som tydliggörs i Agenda 2030 så väcks även behov av, och efterfrågan på, att de offentliga aktörerna engageras i djupare samarbete som medskapare av lösningar och den transformation som behövs. För att återknyta till

de fyra aspekter av innovation som presenterats av OPSI, tabell 7.1 så framstår detta som särskilt relevant när det gäller s.k. 'Uppdragsinriktad innovation' och 'Föregripande innovation', där det offentliga inte har ensamt ägarskap i en fråga men spelar en viktig roll för möjligheten till utveckling. När det gäller de tre offentliga uppgifterna rättsstat, demokrati och välfärdsstat så kan samskapande för systeminnovation väcka kopplingar till samtliga tre uppgifter, exempelvis när ändrad policy och regelverk utgör centrala delar av lösningar som testas. Samtidigt som detta är en mycket angelägen roll för offentliga verksamheter att ta, så är det också den roll som utmanar befintliga strukturer allra mest och ofta reser behov av nya arbetssätt, tjänsteroller, samverkansmetoder, policy och regelverk. I en studie av transformativ förmåga i städer²³ så definierar författarna fyra roller som kommunen kan ta i samverkansprojekt, figur 7.6.

21 Projektet Förändra radikalt genomfördes 2014-15 med finansiering från VINNOVA och SKL, information finns samlad på www.skl.se.

22 <https://www.fornyelselabbet.se/>

23 Sandoff et al 2018.

Figur 7.6

Fyra roller som kommuner kan ta i samverkansprojekt för utveckling av systeminnovation²⁴

| | | |
|---------------------|---------------------------|---|
| Publika nyttigheter | Säkerställa lokal åtkomst | Utvecklare av infrastruktur, normer, policyer och marknader |
| Publika värden | Legitimitetsskapare | Ombud för allmänna och latent intresser |
| | Projektintressen | Samhällsintressen |

Rollen som ombud för allmänna och latent intresser är intressant, då den kan antas ligga nära de offentliga uppgifterna rättsstat och demokrati och den offentliga aktör som deltar i samverkansprojektet har en viktig roll för att värna sådana aspekter. Exempel på projekt där det kan komma ifråga är användning av drönare av polisen, nya processer för medborgardialog i stadsutveckling eller ökad digitalisering i välfärden, som beroende på inriktning kan stärka eller försvaga aspekter av rättsstat och demokrati.

Samma studie lyfter fram fem förmågor som de menar kan definiera stadens förmåga att utgöra en arena för systemomställning. Dessa är förmåga att

1. samverka och föra dialog,
2. skapa mål och mening,
3. testa och utveckla,
4. implementera och befästa, samt
5. samordna och styra

Förmågorna antas bygga på varandra och förmågor längre ner i listan innebär större komplexitet. Här kan vi koppla tillbaka till det som nämns tidigare i texten om organisationers förmåga att bygga upp sin kapacitet med hjälp av tillfälliga projekt. Det kan sägas vara en dubbelriktad förmåga: dels att kunna planera deltagande i och upplägg av projekt så att de passar in med organisationens prioriterade mål och strategier och anpassas till andra processer; dels att vid lyckade projektresultat kunna ta tillvara och integrera dessa i organisationen och anpassa verksamheten på de sätt som behövs för att uppnå önskade effekter. Detta kan gälla innovation i den egna verksamheten, men frågorna är än mer utmanande när det gäller samverkansprojekt för systemlösningar där den offentliga aktörens behov kan krocka med logiker och mål för andra deltagande organisationer i projektet.

Innovations-samverkan diskuteras även inom kunskapsområdet Öppen innovation. Smith et al²⁵ diskuterar vilka hinder som specifikt tillkommer vid öppen innovation där offentlig verksamhet deltar, med utgångspunkt från ett exempel om mobilitet som tjänst (se även Faktaruta 7.2). De lyfter bland annat fram följande:

- Legala hinder medför särskilda svårigheter vid offentlig-privat öppen innovation, i synnerhet med anledning av det komplicerade nätverk med överlappande regleringar som styr vad en offentlig aktör får lov att ägna sig åt och inte.
- Vid offentlig-privat öppen innovation finns oförenlighet som tillför spänningar mellan parter, såsom skilda mål och intressen vad gäller deltagandet i processen, olika tidshorisonter, riskbeteende, incitament för deltagande och förväntade vinster och olika förståelse av innovation.
- Starkt reglerade och formaliserade processer, som är vanligt förekommande hos många offentliga aktörer, exempelvis upphandlingsprocessen, kritiserar för att driva upp kostnader och hämma innovation.
- Offentliga aktörer möter omfattande organisatoriska hinder som gynnar tröghet i system, förhindrar experimentella ansatser och försvårar agila ansatser, exempelvis genom byråkratiska procedurer och svårigheter kopplat till politiskt beslutsfattande.

2.2 OFFENTLIG VERKSAMHET – INNOVATIONS-STÖDJANDE STRUKTUR

Stödjande struktur: policy, regelgivning och regeltillämpning
Policy, regelgivning och regeltillämpning är angelägna områden för innovation i offentlig verksamhet, såväl när det gäller de regelverk som offentliga verksamheter har att förhålla sig till för sin egen verksamhet, som när det gäller hur regelverk utvecklas och tillämpas av det offentliga i förhållande till andra aktörer. De senaste åren har initiativ tagits från såväl nationella regeringar som internationella organisationer såsom World Economic Forum, OECD och EU, för att inte bara bättre förstå utan också konkret kunna agera utifrån hur olika regelverk påverkar innovationsklimatet.

I en bredare bemärkelse så har experimentell policy-utveckling diskuterats de senaste åren, inte minst från ett nationalekonomiskt perspektiv. I en osäker och föränderlig ekonomi ställs höga krav på beslutsfattande inom såväl

²⁴ Hämtad från Sandoff et al 2018.

²⁵ Smith et al., 2019.

offentlig som privat verksamhet och där kan experiment i liten skala resultera i lärande och evidensbaserad policyutveckling. För att det ska hända behövs både politiskt ledarskap, metodkompetens samt en kultur som främjar experiment. Ett reaktivt förhållningssätt till nya teknologier hos lagstiftare och regelgivande myndigheter kan leda till rättsosäkerhet och ineffektivitet, samt leda till risker för medborgare, företag och för samhället i stort. Även om enskilda forsknings- och innovationsprojekt ofta sker med krav på samverkan så klarar inte alltid lösningarna av att bana väg för sin egen användning. Sammanhanget eller systemet som lösningarna skall användas i är ibland inte tillräckligt anpassat.

Policylab, regulatoriska sandlådor och s.k. 'Innovation deals' är alla exempel på hur innovationsmetodik kring användarcentrerad och experiment har flyttat in i offentliga policyprocesser. I Sverige har offentliga sektorns roll och betydelse som medaktör i samverkans- och innovationsprocesser lyfts både i det nationella innovationsrådet och i regeringens strategiska samverkansprogram. Det har lett till ökat fokus på offentliga sektorns förmåga att identifiera behov och föreslå förändringar i regelverk, tillämpningar och arbetssätt. Förvaltningen behöver utveckla sin samverkansförmåga med olika aktörer samt förstå och understödja innovationsprocesser. Att löpande utveckla förståelse för samhälls- och teknikomvandlingsprocesser där olika aktörer deltar (till exempel företag, civilsamhälle, andra regeltillämpare och regelsättare, nationell och internationellt) kräver samverkande och proaktiva arbetssätt.

I det här sammanhanget är också Kommittén för teknologisk innovation och etik en viktig aktör. Regeringen tillsatte hösten 2018 en kommitté för det nationella arbetet med förändringar av policyutveckling och regelsystem utifrån ett antal framväxande teknologier. Kommittén ska samordna policyarbetet i svenska organisationer och myndigheter och underlätta snabba förändringar. Syftet är framför allt att göra det lättare att genomföra innovativa och hållbara samhällsförändringar. Initialt prioriteras områdena precisionsmedicin, uppkopplad industri samt uppkopplade och automatiserade fordon, farkoster och system.

De offentliga aktörerna är regelgivare, men har även regelverk att följa för egen del. Osäkerheten kring de juridiska aspekter som uppkommer i samverkansrelationer mellan det offentliga och privata är ett område som kan stjälpas ett utvecklingsarbete, eller förhindra att det överhuvudtaget inleds. Att göra rätt och finna lösningar för samverkan med externa aktörer tar tid och energi. Det handlar om att göra rätt i förhållande

till LoU och statsstödsregler. Det handlar också om hur man avtalar om affärsvärde och ägarskap i samutvecklade tjänster och produkter, t.ex. i samverkans- och partneravtal.

Det finns ofta en stor osäkerhet kring hur olika regelverk ska tolkas, samt överlappande regelverk med olika syfte och upphov, som blir aktuella när de offentliga aktörerna arbetar med innovation. Denna osäkerhet upplevs ofta som ett hinder som hämmar innovation. Kombinationen av byråkratisk förvaltningskultur, kommunala kompetensregler och EU-rättslig konkurrensideologi bildar en svårfångad inre logik som slumpvis tycks samverka, upphäva eller motverka varandra²⁶.

Under en utforskande fas i innovationsprocessen märks byråkratiproblemet inte så mycket. Det fria sökandet i en förkommersiell fas ger inte upphov till formlästa beslut eller annan dokumentation som ska passera det kommunala kontrollmaskineriet. Först i exploateringsfasen ska innovationer inordnas i verksamheten och då framträder de rättsliga motsättningarna tydligt. Vad gäller kommunala kompetensregler så lever delar av dessa i en komplicerad symbios med konkurrensreglerna. Detta komplicerar ett fritt sökande efter innovationer med näringslivssamverkan eftersom så många alternativ tycks leda in i en rättslig återvändsgränd som förutsätter undantag i lag.

Stödjande struktur: spridning och implementering

Nyttiggörande är centralt när det gäller innovation, lösningar som inte får fäste och tillämpas kan inte sägas vara innovationer, enligt de definitioner som gavs tidigare i detta kapitel. Att åstadkomma spridning och implementering är därför angeläget.

Det danska Center for Offentlig Innovation har gjort en sammanställning av forskning om spridning av offentlig innovation²⁷ och även utvecklat en guide baserat på detta²⁸. Forskningsöversikten tar utgångspunkt i tre forskningsfält: Innovationsteori, nätverksteori och beteendevetenskap. Innovationsteori utgår enligt deras beskrivning ifrån att spridning sker genom diffusion, med hjälp av kommunikation och det goda exemplet makt. Nätverksteori poängterar istället att spridning pågår genom relationer och i nätverk. Det personliga mötet, tillitsfulla relationer och löpande dialog blir då viktiga ingredienser och brobyggare som deltar i flera olika nätverk blir viktiga idébärare. Beteendevetenskapen lyfter fram att människors irrationella beteende kan förhindra en lyckad spridningsprocess. Det kan handla om att underskatta tids- och resursförbrukning eller att undervärdera framtida vinster med att återanvända andras innovation. Detta understryker behovet av en strategisk och väl förankrad process.

²⁶ Se Sandoff et al, 2015.

²⁷ Center for Offentlig Innovation 2015.

²⁸ Center for Offentlig Innovation 2016.

I sin spridningsguide lyfter COI fram sex olika faser för lyckosamt spridningsarbete:

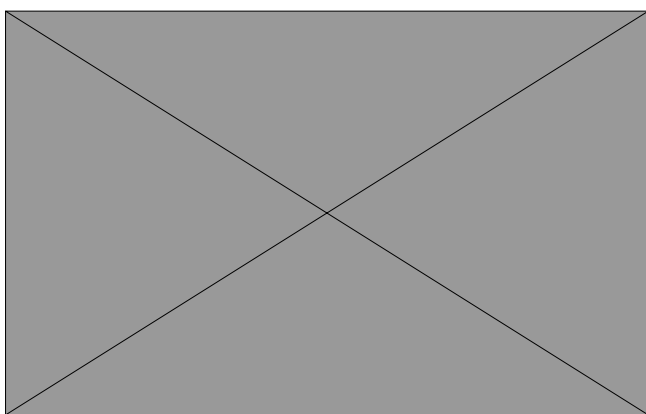
1. **undersök** om det är meningsfullt att sprida innovationen från ett ställe till ett annat
2. **testa** innovationen i den nya kontexten
3. **anpassa** innovationen så att den passar den nya kontexten
4. **avlägsna** hinder och gamla rutiner som står i vägen för innovationen
5. **använd** innovationen på det nya stället
6. **utvärdera** vad som har kommit ut av spridningen

Genom spridningsguiden sätter COI fokus på att spridning och implementering är ett arbete som behöver ledning och processer för att åstadkommas, det är inte något som händer av sig själv i de flesta fall.

En konkret flerstegsguide för spridning av innovation i offentlig verksamhet har även utvecklats inom det Vinnova-finansierade projektet Spridningslabbet. Guiden bygger på tre steg: Förstå, Förankra och Förverkliga och finns tillgänglig via den webbaserade handboken Spridningsguiden²⁹. Handboken samlar konkreta verktyg att använda i processen och ger fördjupande underlag om forskningsbaserad kunskap inom området. Guiden vänder sig till chefer, eftersom ledarskapet är centralt för att genomföra förändringar som kommer med innovationen.

Figur 7.7

Modell över Spridningslabbet teoretiska utgångspunkter³⁰



Forskarnas modell med teoretiska utgångspunkter för spridningslabbet visas i figur 7.7³¹. Modellen tydliggör att karaktären på den tilltänkta innovationen enbart utgör en delaspekt för möjligheten till spridning. När det gäller innovationens karaktär så lyfter de fram att det är enklare att sprida och implementera innovationer som har ett tydligt

syfte, är enkla att förstå och använda, är ovedersägligt bättre än nuvarande eller tidigare praxis, samt kräver minimalt med expertkompetens. Men utöver detta så främjas implementering exempelvis av en gynnsam kontext där det finns policy som uppmanar experimentering, likaså av en organisation med hög förmåga till kunskapsabsorption.

Normer, värderingar och kultur i organisationen, liksom i deras omgivande nätverk av aktörer, anges också ha betydelse för spridning, exempelvis ett socialt klimat som är positivt inställt till lärande, förändringsbenäget och tolerant för risktagande och misslyckanden. Även individers beredskap och motivation inför förändringar antas vara positivt för implementering av innovation.

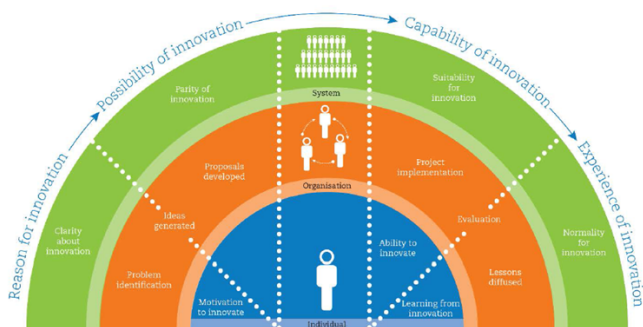
Ledningens erfarenhet av att tidigare ha infört innovationer lyfts fram som främjande, samt fokus på kontinuerligt kvalitets- eller förbättringsarbete. Även om kontextberoende och organisationsfaktorer lyfts fram som viktiga i modellen så framhåller Denti och Krueger att de praktiska hindren för spridning är unikt små i Sverige. Även om det finns regionala och lokala skillnader så finns det också en likformighet och små variationer i fråga om språk, kultur, organisering och utvecklingsgrad. De menar därför att framgångsrika lokala innovationer är en stor och underutnyttjad resurs för den svenska offentliga sektorn.

Stödjande struktur: innovationsledning

Det är uppenbart att systematisk innovationsledning är viktigt för att få till stånd ett väl fungerande innovationsarbete. Innovationsledning handlar om såväl ledarskapet som de organisatoriska förutsättningarna för att arbeta effektivt med innovation och uppnå de avsedda nyttorna. När en organisation har bestämt sig för att arbeta med innovation, kan innovationsledning sägas vara ett begrepp för hur arbetet ska ske. Innovationsledning omfattar även arbetsätt för att skapa innovation, såsom modeller, processer eller konkreta verktyg. Utan en god grund i sådana frågor så riskerar innovationsarbetet att bli ostrukturerat och med otillräcklig grund i organisationernas och samhällets utmaningar. Det handlar om att förstå dels behoven och dels vad innovation kan vara och hur det kan bidra i relation till behoven. Det handlar om organisatoriska förutsättningar där det kan krävas förändrade arbetsätt, med befintliga organisatoriska strukturer (stuprör) som behöver överbyggas och med kapacitet att planera innovationsprojekt i relation till den befintliga verksamheten och dess beslutsprocesser på sätt som möjliggöra att projektresultat kan tas om hand och omsättas. Det handlar om förmåga att hantera risker som

29 www.spridningguiden.se
 30 Denti och Krueger, 2019.
 31 Denti och Krueger, 2019.

Figur 7.8
Viktiga faktorer för innovation i offentlig verksamhet



Källa: OECD, STI Outlook, 2018, s.193

innovation för med sig och att kunna tillämpa experimentella arbetssätt.

OECD lyfter fram ett antal viktiga faktorer angående organisering och riktning för innovation i offentlig verksamhet, figur 7.8. En startpunkt är frågan om hur väl innovation verkligen har integrerats i offentliga verksamheter, där ambitionen är att gå från att innovation är en sporadisk aktivitet till att den på allvar integreras i kärnverksamheten. Fyra förutsättningar lyfts fram: det behövs *anledning* till innovation, *möjlighet* till innovation, *förmåga* till innovation och *erfarenhet* av innovation.

OECD identifierar tre olika nivåer i innovationssystemet där innovation kan initieras: på individnivå; på organisationsnivå; respektive på systemnivå. Alla tre nivåerna behövs och behöver samspela. Om innovationssystemet inte är tillräckligt väl utvecklat och vägledning saknas på systemnivå så kommer ansvaret att lämnas till organisationsnivån, som sannolikt kommer att ha mindre av systemsyn för att säkerställa rätt inriktning för innovation i förhållande till en övergripande nivå. Om organisationen i sin tur saknar tillräckligt väl utvecklade processer för innovation, så kommer ansvaret för (eller bördan av) innovation att hamna hos individer. Där detta händer så kommer innovation huvudsakligen att drivas av behov, möjligheter, förmåga och lärdomar hos de enskilda individerna.

Inom innovationsledningsområdet pågår utveckling av ett flertal utbildningar, en internationell vägledningsstandard³² samt en pågående professionalisering av rollen som innovationsledare. Genom sådan utveckling kan effektivare spridning och nyttiggörande av kunskap och metoder för innovationsledning skapas.

Men innovationsledning handlar bara delvis om standarder och ledarskapsutbildningar, som ofta riktas till chefer. I minst lika stor utsträckning handlar det om ledarskap i det som ibland kallas för organisatoriska mellanrum³³. Mellanrummen kan syfta till exempel på frågor som går tvärs över stuprör i eller mellan organisationer, eller på mellanrum mellan innovationsprojekt och ordinarie verksamhet.

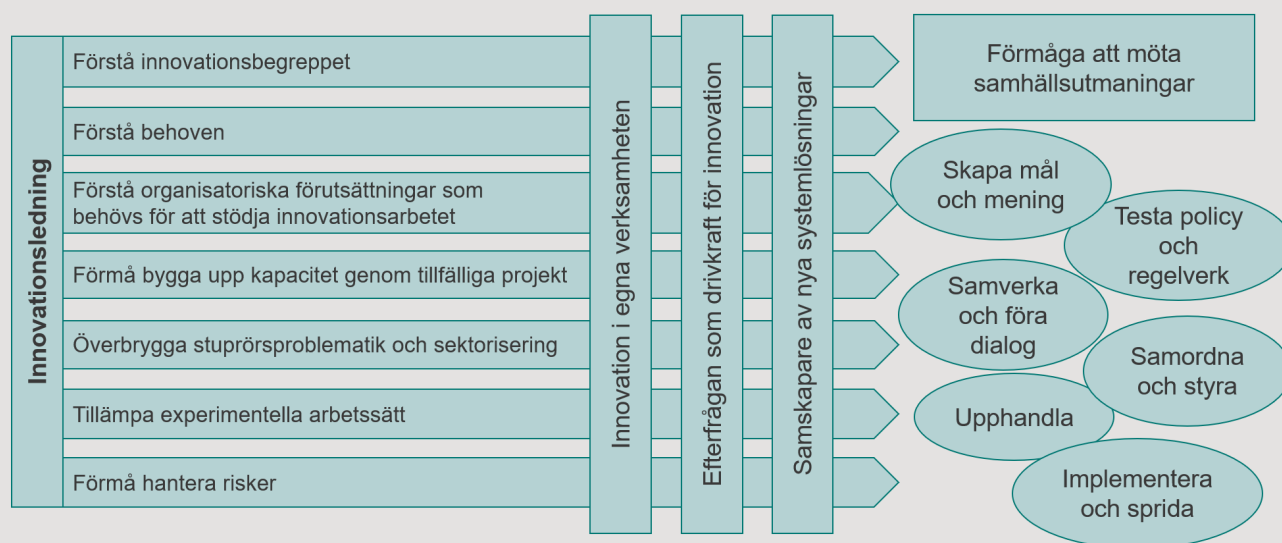
När organisationer eller enheter har olika logiker och synsätt och det saknas ett gemensamt språk eller gemensamma modeller så uppstår glapp där ledarskap saknas och angelägna frågor som går på tvärs hamnar mellan stolarna därför att ingen har det formella ansvaret, eller de ansvariga är rädda för att göra fel då det saknas uttalade processer. Samtidigt så kan organisatoriska mellanrum skapa utrymme för förnyelse och innovationspotential om de uppmärksammas och hanteras.

Baserat på de olika perspektiv som presenterats i detta kapitel kan slutsatsen dras att innovationsledning är så centralt för innovation i offentlig verksamhet att det borde placeras i centrum och utgöra en huvudsaklig utgångspunkt. Figur 7.9 är ett försök att illustrera detta.

32 SIS/TK 532 Innovation Management. Bland deltagarna i kommittén finns såväl privata som offentliga organisationer. Den svenska kommittén arbetar mot den Europeiska kommittén CEN/TC 389 Innovation Management samt den internationella kommittén ISO/TC 279 Innovation Management.

33 Se till exempel Tyrstrup, 2014.

Figur 7.9
Betydelsen av innovationsledning för innovation i offentlig verksamhet



03. Sverige - innovation i offentlig verksamhet

Begreppet offentlig sektor brukar användas om sådan verksamhet som bedrivs med hjälp av skattebetalarnas pengar. Utöver kommuner, regioner och statliga myndigheter så finns även andra kategorier av aktörer som kan räknas som offentlig verksamhet. En kategori är offentligt ägda bolag, som exempelvis omfattas av upphandlingsregelverket³⁴. En annan kategori är verksamhet som be drivs av privata företag men på uppdrag av en offentlig aktör, exempelvis skolor eller vårdhem.

Detta avsnitt fokuserar huvudsakligen på kommuner, regioner och statliga myndigheter, även om resonemangen i viss mån kan tänkas ha bredare relevans. Statliga universitet och högskolor är myndigheter inom offentlig sektor. I denna analysbilaga behandlas dock universitet och högskolor separat, i avsnitt som går mer på djupet angående deras verksamhet. Universitet och högskolor ingår därför inte i underlag och resonemang i detta kapitel.

3.1 OFFENTLIG VERKSAMHET I SVERIGE

Det finns 290 kommuner och 21 regioner i Sverige³⁵. Kom-

munerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns där vi bor. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola, skola och socialtjänst. Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting omvandlats till regioner, och har därmed även tagit över det regionala utvecklingsansvaret. Förutom dessa nya ansvarsområden ansvarar regionerna också för de uppgifter som landstingen tidigare ansvarade för, bland annat hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och kulturfrågor.

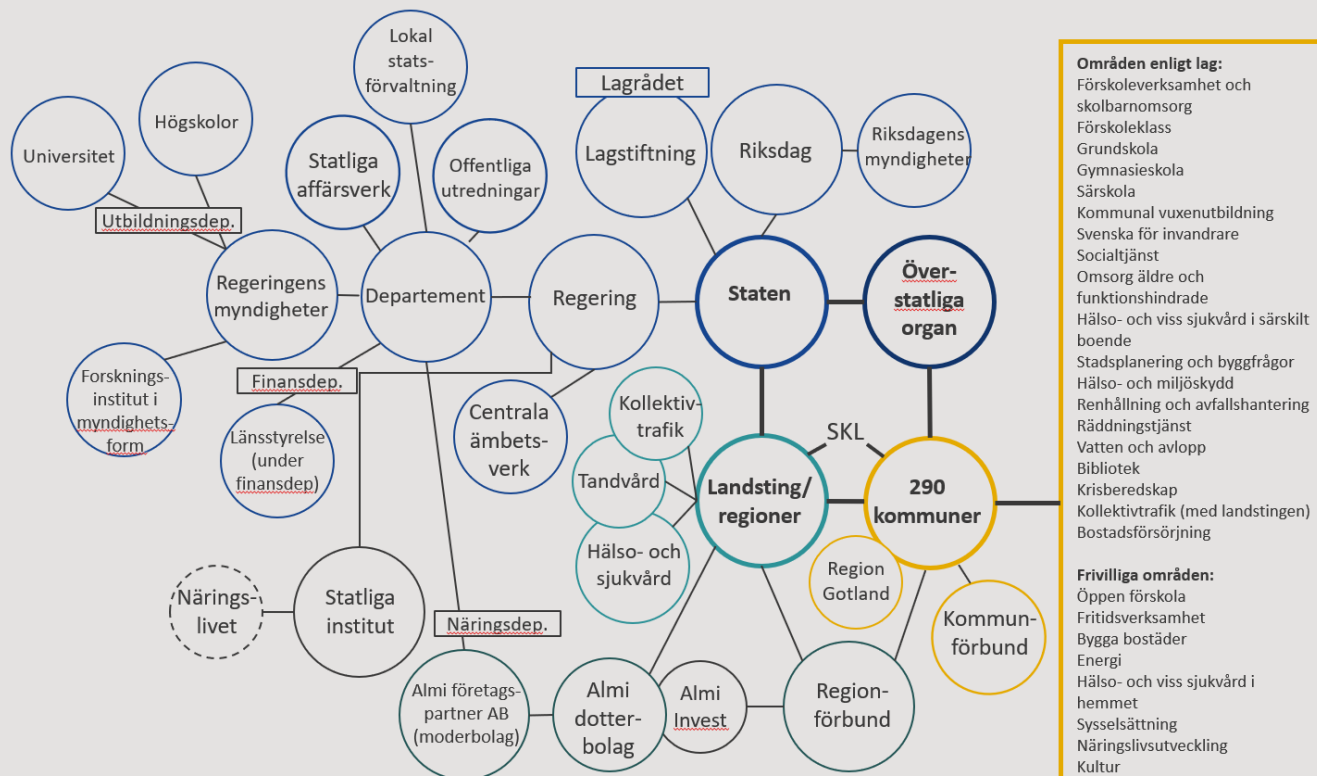
Kommunallagen styr regionernas och kommunernas verksamhet. Kommunerna styrs också av andra lagar som socialtjänstlagen, skollagen och plan- och bygglagen. Regionerna styrs också av speciallagar som hälso- och sjukvårdslagen, förordningen om regionalt tillväxtarbete och en lag om regionalt utvecklingsansvar. I en rapport för Sveriges kommuner och landsting har Frankelius³⁶ tagit fram en modell som beskriver offentlig verksamhet, hur olika delar hänger ihop, samt även vilka uppgifter som kommunerna har, enligt lag respektive frivilligt, figur 7.10.

³⁴ Lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet och lagen om upphandling av koncessioner.

³⁵ Webbplatsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) sammanfattar grundläggande information om dessa, www.skl.se

³⁶ Frankelius, 2014.

Figur 7.10
En modell av offentlig verksamhet i Sverige²⁷



Kommentar: Kommunerna delas av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) in i ett antal grupper, se faktaruta 7.1.

Myndighetsregistret³⁸ omfattar 460 statliga myndigheter som delas in enligt följande:

- Statliga förvaltningsmyndigheter (255 st)
- Myndigheter under riksdagen (4 st)
- Statliga affärsverk (3 st)
- AP-fonder (6 st)
- Sveriges domstolar samt Domstolsverket (84 st)
- Svenska utlandsmyndigheter (108 st)

En annan relevant indelning av myndigheter är den så kallade COFOG-klassificeringen³⁹ (Classification of the Functions of Government), som är en internationell klassificering som grupperar offentliga sektorns utgifter efter deras funktion

eller ändamål. Det är ett system som är framtaget av OECD och FN och används bland annat för redovisning inom nationalräkenskaperna och för internationella jämförelser av offentlig verksamhet.

På den grövsta indelningsnivån finns grupperna Allmän offentlig förvaltning; Försvar; Samhällsskydd och rättsskipning; Näringslivsfrågor; Miljöskydd; Bostadsförsörjning och samhällsutveckling; Hälsa- och sjukvård; Fritid, kultur och religion; Utbildning; samt Socialt skydd. Arbetsgivarverkets statistik⁴⁰ visar att flest statsanställda finns i gruppen utbildning, och lägst antal i gruppen fritid, kultur och religion. Störst förändring sedan 2007 har skett inom socialt skydd och inom försvar som ökat kraftigt, och inom näringslivsfrågor

37 Från Frankelius, 2014.

38 <http://www.myndighetsregistret.scb.se/>

39 För ytterligare information, se till exempel [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

40 <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/medarbetare/verksamhetsinriktning/>

Faktaruta 7.1

Indelning av kommuner i olika grupper enligt Sveriges kommuner och landsting

A. Storstäder och storstadsnära kommuner

- A1. Storstäder – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.
- A2. Pendlingskommun nära storstad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

B. Större städer och kommuner nära större stad

- B3. Större stad – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.
- B4. Pendlingskommun nära större stad - kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.
- B5. Lågpendlingskommun nära större stad - kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

- C6. Mindre stad/tätort – kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.
- C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort - kommuner där minst 30 procent av natt befolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.
- C8. Landsbygdskommun - kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågtpendlingsmönster (mindre än 30 procent).
- C9. Landsbygdskommun med besöksnäring - landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.

som minskat, främst till följd av bolagiseringar av myndigheter inom infrastrukturområdet. Tabell 7.2 visar vilka de största myndigheterna är (i antal anställda) tillsammans med deras departementstillhörighet och COFOG-klassificering.

3.2 INNOVATION I OFFENTLIG VERKSAMHET

I detta avsnitt görs en genomgång av underlag om de offentliga aktörernas arbete med innovation. Det baseras på underlag från Statistiska Centralbyrån (SCB) om forskning och utveckling i offentlig sektor, data om projekt med stöd från Vinnova, och på enkätundersökningar som har genomförts angående innovation i offentlig verksamhet.

Tabell 7.2

De största myndigheterna tillsammans med deras departementstillhörighet och COFOG-klassificering⁴¹. Tabellen visar samtliga myndigheter med över 1000 anställda år 2018

| Myndighet | COFOG* | Departement | Antal anställda 2017 |
|---|---------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Polismyndigheten | 3. Samhällsskydd | Justitiedepartementet | 29 050 |
| Försvarsmakten | 2. Försvar | Försvarsdepartementet | 20 529 |
| Arbetsförmedlingen | 10. Socialt skydd | Arbetsmarknadsdepartementet | 14 316 |
| Försäkringskassan | 10. Socialt skydd | Socialdepartementet | 13 762 |
| Kriminalvården | 3. Samhällsskydd | Justitiedepartementet | 12 269 |
| Skatteverket | 1. Allmän offentlig förvaltning | Finansdepartementet | 10 650 |
| Trafikverket | 4. Näringslivsfrågor | Näringsdepartementet | 7 406 |
| Migrationsverket | 10. Socialt skydd | Justitiedepartementet | 8 199 |
| Regeringskansliet | 1. Allmän offentlig förvaltning | Statsrådsberedningen | 4 590 |
| Försvarets materielverk | 2. Försvar | Försvarsdepartementet | 3 386 |
| Statens institutionsstyrelse | 10. Socialt skydd | Socialdepartementet | 3 977 |
| Kronofogdemyndigheten | 3. Samhällsskydd | Finansdepartementet | 2 395 |
| Lantmäteriet | 4. Näringslivsfrågor | Näringsdepartementet | 1 983 |
| Tullverket | 1. Allmän offentlig förvaltning | Finansdepartementet | 2 053 |
| Transportstyrelsen | 4. Näringslivsfrågor | Näringsdepartementet | 1 937 |
| Statens jordbruksverk | 4. Näringslivsfrågor | Näringsdepartementet | 1 320 |
| Åklagarmyndigheten | 3. Samhällsskydd | Justitiedepartementet | 1 397 |
| Sjöfartsverket | 4. Näringslivsfrågor | Näringsdepartementet | 1 177 |
| Statistiska centralbyrån | 1. Allmän offentlig förvaltning | Finansdepartementet | 1 275 |
| Luffartsverket | 4. Näringslivsfrågor | Näringsdepartementet | 1 183 |
| Pensionsmyndigheten | 10. Socialt skydd | Socialdepartementet | 1 161 |
| Specialpedagogiska skolmyndigheten | 9. Utbildning | Utbildningsdepartementet | 1 115 |
| Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) | 2. Försvar | Justitiedepartementet | 1 025 |

* COFOG = Classification of the Functions of Government, en internationell klassificering som grupperar offentliga sektorns utgifter efter deras funktion eller ändamål

41 Baserat på underlag från SCB:s myndighetsregister samt Statskontoret

3.2 INNOVATION I OFFENTLIG VERKSAMHET

I detta avsnitt görs en genomgång av underlag om de offentliga aktörernas arbete med innovation. Det baseras på underlag från Statistiska Centralbyrån (SCB) om forskning och utveckling i offentlig sektor, data om projekt med stöd från Vinnova, och på enkätundersökningar som har genomförts angående innovation i offentlig verksamhet.

Statistiska Centralbyråns underlag om forskning och utveckling i offentlig sektor

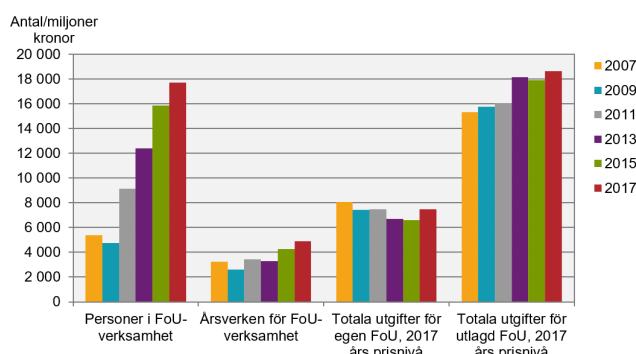
Statistiska Centralbyrån (SCB) samlar statistik över forskning och utveckling (FoU) i offentlig sektor⁴². Utvecklingen visar en stigande kurva över antalet personer i FoU-verksamhet under en tioårsperiod (2007–2017), figur 7.11. När det gäller utgifter visar statistiken inte samma tydliga trend. De totala utgifterna för egen FoU har minskat, medan de för utlagd FoU har ökat i viss mån.

I internationell jämförelse utgör FoU i den svenska offentliga sektorn en relativt liten andel av de totala investeringarna, figur 7.12.

Enligt statistiken utgör självfinansiering den största finansieringskällan för den egna FoU-verksamheten, följt av ALF-medel⁴³ och andra direkta statsanslag. Inriktningen för den egna FoU-verksamheten domineras starkt av hälso- och sjukvård, följt av försvar. När det gäller könsfördelning så ser den förhållandevis jämn ut, totalt sett, tabell 7.3. På totalen så förekommer kvinnor oftare inom understödjande FoU-personal, medan en större andel av männen är forskare, produktutvecklare eller motsvarande. Inom landstingen är det dock flest kvinnor inom båda grupper.

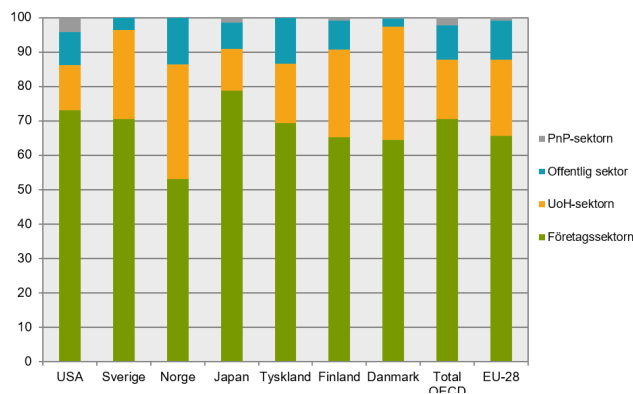
Figur 7.11

FoU i offentlig sektor 2007–2017 enligt SCB statistik



Figur 7.12

Andelen FoU utförd inom olika sektorer 2017 enligt SCB statistik



Kommentar: PnP = Private non-profit

Tabell 7.3

Årsverken i FoU-verksamhet i offentlig sektor efter kön och yrke enligt SCB statistik

| | Totalt | | Forskare, utvecklare eller motsvarande | | Understödjande FoU-personal | |
|----------------------------------|-------------|------------|--|------------|-----------------------------|------------|
| | Kvinnor | Män | Kvinnor | Män | Kvinnor | Kvinnor |
| Statliga myndigheter | 845 | 1 361 | 578 | 1 161 | 267 | 267 |
| Landsting | 1 398 | 876 | 1 018 | 732 | 380 | 380 |
| Kommuner | 164 | 78 | 98 | 57 | 66 | 66 |
| Lokala och regionala FoU-enheter | 145 | 28 | 120 | 24 | 25 | 25 |
| TOTALT | 1154 | 982 | 796 | 813 | 738 | 738 |

42 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/>

43 ALF står för avtal om läkarutbildning och forskning och är ett nationellt avtal mellan regeringen och sju landsting

Projekt med stöd från Vinnova

En indikator på i vilken utsträckning de offentliga aktörerna arbetar med innovation är vilka av dem som återfinns i projekt med stöd från Vinnova. Detta ger naturligtvis inte heltäckande information, eftersom innovationsarbete sker även utan externt projektstöd eller med stöd från andra källor, men kan ändå ge en viss inblick.

I Vinnovas portfölj som helhet sedan 2011 så har 192 kommuner, 20 regioner och 112 statliga myndigheter deltagit i projekt med finansiering från Vinnova. Deltagandet kan fördelas på olika undergrupper, enligt fördelningarna i föregående avsnitt.

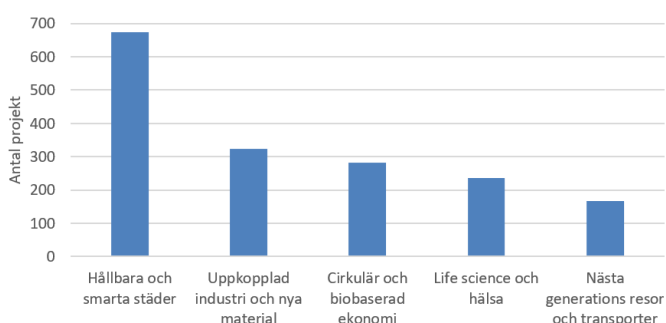
Bland kommunerna så finns samtliga storstäder (A1 enligt SKL:s kommungruppsindelning) och större städer (B3 enligt densamma) representerade. Därefter finns deltagande i

sjunkande skala bland pendlingskommuner nära storstad (A2), mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (C) respektive pendlingskommuner nära större stad (B4), med 46 procent deltagande i den sistnämnda kategorin. Inom samtliga grupper (A-C) så finns pendlingskommuner representerade i påtagligt lägre utsträckning än vad huvudorterna är. Sett till antalet projekt så är det tydligt att de tre storstäderna utgör en kategori för sig och deltar flest projekt, följt av större städer som Lund, Helsingborg, Uppsala, Västerås och Eskilstuna. Norra delarna av landet följer därefter med Skellefteå och Luleå. Först på elfte plats kommer den första pendlingskommunen, Nacka.

Med en tematisk indelning enligt fem prioriterade områden på Vinnova så kan vi se att de flesta av de projekt där kommuner får bidrag från Vinnova har en inriktning mot hållbara och smarta städer, figur 7.13.

Figur 7.13

Fördelning av antal Vinnovaprojekt med kommuner som bidragsgottagare per prioriterat område under perioden 2011 till maj 2019



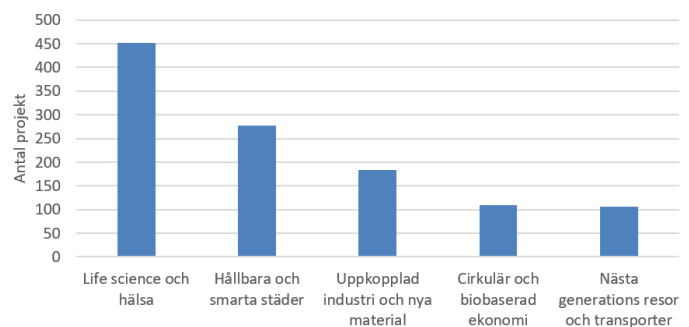
Kommentar: Observera att med den klassning som Vinnova tillämpar så kan ett och samma projekt i vissa fall kan hamna inom mer än en kategori. Figuren visar alltså inte antal unika projekt.

Bland regionerna finns inte någon indelning på motsvarande sätt som kommungruppsindelningen. Samtliga regioner har deltagit i ett eller flera projekt med finansiering från Vinnova sedan 2011. De tre storstadsregionerna är de största mottagarna av bidrag för innovationsprojekt bland regionerna i Vinnovas portfölj under åren 2011 till och med maj 2019. Västra Götalandsregionen ligger i topp följt av Region Skåne och Region Stockholm. Därefter följer Region Västerbotten, Östergötland och Värmland som stora aktörer.

Med en tematisk indelning enligt samma princip som för kommunerna så kan vi se att de flesta av de projekt som regionerna deltar i har en inriktning på Life science och hälsa, vilket inte är så överraskande med tanke på deras ansvar för hälso- och sjukvård. Projekt med inriktning på transporter är däremot inte så vanliga, trots regionernas ansvar för kollektivtrafiken, figur 7.14.

Figur 7.14

Fördelning av antal Vinnovaprojekt med regioner (tidigare landsting) som bidragsgottagare per prioriterat område under perioden 2011 till maj 2019

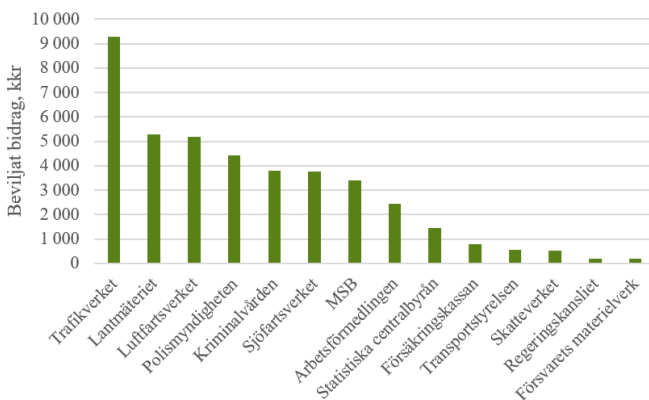


Kommentar: Observera att med den klassning som Vinnova tillämpar så kan ett och samma projekt i vissa fall kan hamna inom mer än en kategori. Figuren visar alltså inte antal unika projekt.

Bland regeringens myndigheter så är det uteslutande förvaltningsmyndigheter och affärsverk som deltar i projekt med finansiering från Vinnova. Exklusive lärosäten så ingår totalt 223 myndigheter i dessa kategorier, varav 112 har deltagit i projekt med finansiering från Vinnova. Dessutom så har Riksbanken, som är en myndighet under Riksdagen, deltagit i projekt. De tre statliga myndigheter som har tagit emot mest bidrag från Vinnova under den aktuella perioden (2011 till maj 2019) är Trafikverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, samt Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut. De hör samtliga till COFOG grupp 4, Näringslivsfrågor, som även är den grupp som tar emot störst bidrag totalt. Bland de största myndigheterna, se tabell 7.2, så har 14 (av 23 med över 1000 anställda) deltagit i projekt med stöd från Vinnova, figur 7.15.

Figur 7.15

14 av de största myndigheterna har beviljats projektbidrag från Vinnova för att delta i innovationsprojekt (perioden 2011 till maj 2019)



Fördelningen som redovisats hittills hänvisar enbart till förekomsten av deltagande i projekt, utan hänsyn till vilken roll som organisationen tar i projektet. Ett projektdeltagande kan rymma alltifrån ett tids- och resursmässigt litet deltagande av referensgruppskaraktär, till att den offentliga aktören har ett ansvar som koordinator för hela projektet. Där den offentliga aktören har ett väsentligt deltagande så kan också inriktningen på deltagandet skifta, från att ha uttalad inriktning på att bygga in-novationskapacitet i organisationen, till att vara projekt av mer teknisk karaktär med syfte att utveckla en lösning på ett specifikt problem.

Vissa av Vinnovas insatser har en mer uttalad inriktning på utveckling av innovationskapacitet i offentlig verksamhet, det vill säga miljöer, strukturer och processer för att bygga långsiktig innovationsförmåga. Förutom att ge ekonomiskt stöd för att genomföra aktiviteter som på ett eller annat sätt bidrar till att stärka innovationskapaciteten så bidrar insatserna även genom att samla de olika projekten inom respektive insats till konferenser och workshopar, i syfte att bidra till lärande och erfarenhetsutbyte. 85 kommuner, samtliga regioner och 42 statliga myndigheter har deltagit i någon av dessa insatser. Några av organisationerna har deltagit i flera projekt av den här karaktären.

Innovationsbarometern

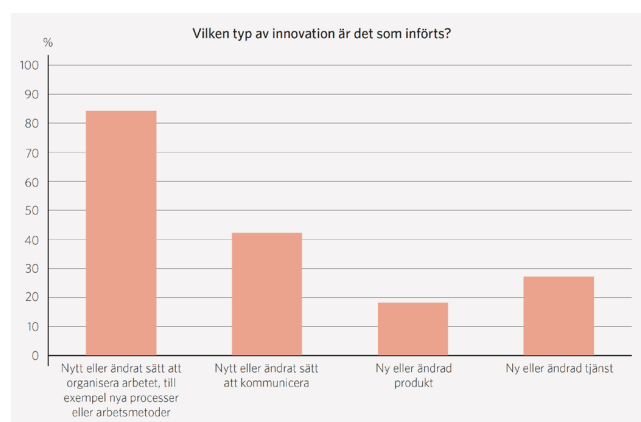
SKL genomförde under 2018 den första innovationsbarometern i samarbete med Göteborgs stad, Mälardalsrådet och Vinnova⁴⁴. Innovationsbarometern är en kvantitativ undersökning som består av två enkäter, riktad till kommuner, regioner, landsting och myndigheter (totalt 525 organisationer). Den svenska

innovationsbarometern har inspirerats av en motsvarighet som tagits fram av den danska organisationen Centrum för offentlig innovation, COI⁴⁵. Barometern har genomförts två gånger i Danmark, 2015 och 2017, och en gång i Norge, 2017, av kommunsektorns organisation, KS. Under 2018 har undersökningar även genomförts i Finland, Island och för den statliga sektorn i Norge.

Figur 7.16

Svar på frågan om vilken typ av innovation som har införts under de senaste åren, enligt Innovationsbarometern.

Resultaten baseras på svar från 1 608 offentliga arbetsställen



En stor majoritet, ca 80 procent av de svarande, säger sig ha infört en eller flera innovationer de senaste åren. Den vanligaste typen av innovation är nytt eller ändrat sätt att organisera arbetet, till exempel nya processer eller arbetsmetoder, figur 7.16. Den minst vanliga typen är ny eller ändrad produkt. De allra flesta innovationer anges vara inspirerade av en annan lösning och anpassad till arbetsplatsen, medan betydligt färre anges vara den första i sitt slag. Cirka hälften av de svarande säger sig ha gjort något aktivt för att sprida innovationen utanför arbetsplatsen. Över 80 procent anger att innovationen har finansierats av arbetsplatsens egen budget, endast cirka 5 procent anger statsbidrag (såsom Vinnova) som finansieringskälla.

Ungefär 80 procent anger att de har ett övergripande innovationsarbete i form av en innovationsstrategi eller annat aktivt arbete. I synnerhet regionerna utmärker sig i denna fråga, där 40 procent har en innovationsstrategi och ytterligare drygt 50 procent har annat aktivt arbete. Stat och kommun kommer strax därefter, men endast drygt 10 procent av kommunerna och drygt 20 procent av de statliga myndigheterna har en innovationsstrategi, figur 7.17.

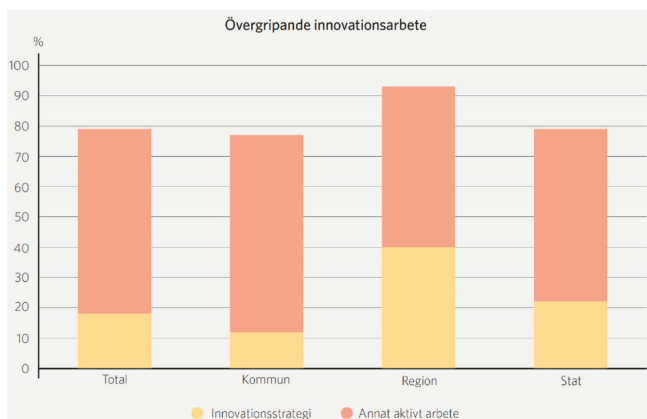
Undersökningen baseras på enkätunderlag bestående dels av en totalundersökning som skickats till ansvarig för innovations- och utvecklingsfrågor vid samtliga kommuner, regioner och statliga myndigheter (47% svarsfrekvens, 246 svar), dels en arbetsställeundersökning till ansvarig chef för ett urval av offentliga arbetsställen (32% svarsfrekvens, 1608 svar).

44 Sveriges Kommuner och Landsting 2019.

45 www.coi.se

Figur 7.17

Andel som svarar att de har en innovationsstrategi eller annat övergripande innovationsarbete, enligt Innovationsbarometern. Resultaten baseras på svar från 246 kommuner, regioner och statliga myndigheter



Färre än 20 procent anger att arbetsplatsen kännetecknas av att det finns en kultur som främjar experimenterande och risktagande och det är också färre än en tredjedel som anger att det finns metoder, verktyg eller processer för att stödja innovationsarbete, att det finns en tydlig idé eller målbild som beskriver vad innovationsarbetet ska leda till, att det finns tillgång till kompetens eller att toppledning eller politiker har uttalat sitt stöd för innovation.

Ungefär hälften av de svarande anger att de samverkar kring innovation med andra arbetsplatser inom samma organisation, cirka en tredjedel anger att de samverkar med en central funktion i organisationen och ungefär lika många med kunder, brukare eller invånare. 22 procent anger att de samverkar med privata företag, endast 7 procent med universitet, högskolor eller stiftelser och 5 procent med

frivilligorganisationer och föreningar. Drygt en femtedel hade ingen innovationssamverkan över huvud taget, figur 7.18.

Vinnovaenkät 2016

Inom ramen för Vinnovas uppdrag om innovationsledaryft för beslutsfattare för ökad förmåga att bedriva innovationsarbete i offentlig verksamhet⁴⁶ genomfördes en enkät som skickades till drygt 1300 chefer i offentlig sektor, som fick svara på frågor kring förutsättningar för innovation och innovationsledning i sina respektive organisationer⁴⁷

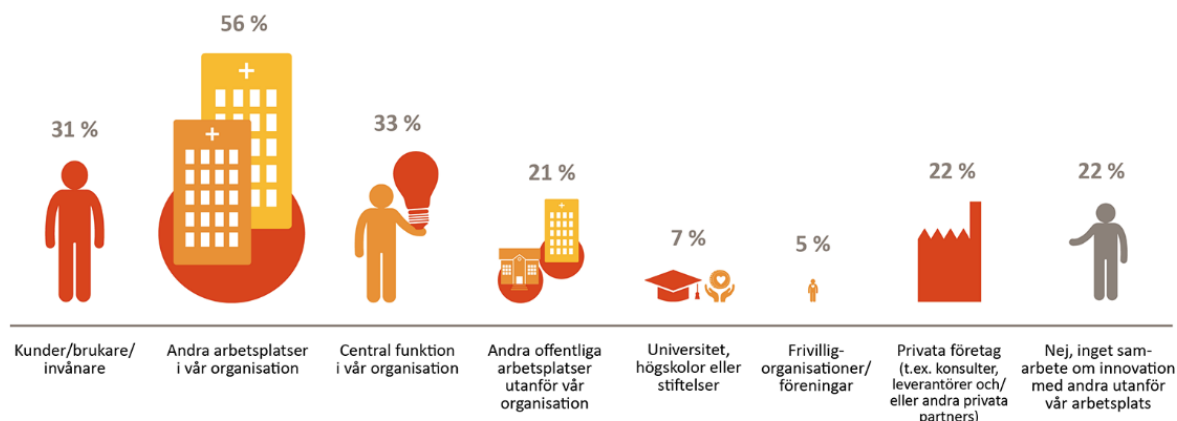
När det gäller upplevda hinder för att arbeta med innovation anges i första hand brist på tid och ekonomiska resurser. Bland de som skattat den egna organisationsförmågan som låg uppgavs "brist på kunskap om hur man faktiskt gör" som ett dominerande hinder. Högre chefers svar skilde sig från mellancheferns svar. Toppchefer skattade den egna organisationens innovationsförmåga högre än vad mellanchefer gjorde.

En del av undersökningen riktades specifikt till statliga myndigheter med förvaltningsansvar, där enkäten även kompletterades med intervjuer. Resultaten visar på stor spridning avseende förvaltningsmyndigheternas innovationsarbete, det tydligt att myndigheter inte är en homogen grupp. Variationen är stor både mellan och inom myndigheter när det gäller att ha ett medvetet eller riktat innovationsarbete.

Skillnaderna är även påtaglig mellan avdelningar och enheter inom flera av myndigheterna. En faktor som anges ha lett till ökad aktivitet, samt i de flesta fall även ett särskilt organiserande av innovationsarbetet, är när det i regleringsbrevet uttryckts att myndigheten

Figur 7.18

Andel som samarbetar med andra aktörer om innovation, enligt Innovationsbarometern. Resultaten baseras på svar från 1 608 offentliga arbetsställen.



46 N2014/2618/FIN

47 Resultaten redovisas i slutrapporten från regeringsuppdraget, Vinnova, 2016.

ska arbeta med innovation. Andra centrala drivkrafter anges vara digitaliseringens hot och möjligheter samt strävan att anta mer av ett "utifrån och in"-perspektiv, d.v.s. att i högre grad arbeta utifrån kunders, brukares eller andra användares perspektiv snarare än personalens eller organisationens perspektiv.

I intervjuerna pekas ledarskapet ut som kritiskt för ett framgångsrikt innovationsarbete. Enkäten visar dock att det inte är bristen på stöd från ledningen som hindrar. Snarare visar undersökningen att innovationsarbetet inte är tydligt "ledd av någon" och att kunskapen om hur man leder innovationsarbete inte är så utvecklad. Det stöd som efterlyses varierar från att man önskar medvetandegöra behovet av innovation och förnyelse, till att man önskar stöd för ett mer strukturerat och systematiskt sätt att arbeta med innovation från idé till implementering.

KTH och Implement Consulting Group har även publicerat en senare analys⁴⁸ baserad på underlaget från intervju- och enkätstudien riktad till förvaltningsmyndigheter som gjordes inom det nämnda regeringsuppdraget. Kartläggningen omfattade 112 myndigheter som analyserades och klassificerades utifrån typ av verksamhet för att undersöka skillnader avseende hur väl innovationsarbetet ger önskad effekt. Myndigheterna delades in avseende på 1. storlek, 2. huruvida de har internt fokus mot andra myndigheter eller extern fokus mot företag och medborgare, samt 3. om de har fokus mot företag eller mot medborgare.

Studien fann inga samband mellan dessa indelningar och hur väl myndigheten lyckas med innovation. De fann istället att innovationsförmågan stärktes med hjälp av fyra byggstenar: Myndighetens uppdrag, syfte och fokus avseende innovation; Myndighetens förutsättningar för att driva innovation; Myndighetens arbetssätt för att skapa innovation; samt Vilka resultat som skapas genom innovationsarbetet (Nyttorealisering). Resultaten visar att de myndigheter som lyckas med sitt innovationsarbete har en avsevärt tydligare profil och förmåga inom respektive område som i slutänden skapar nyttor.

Följeforskning, effektstudier och belysande exempel

Vinnovas insatser följs i många fall upp och utvärderas av följeforskare eller genom effektstudier. I följande avsnitt sammanfattas en del av deras undersökningsresultat.

För ett framgångsrikt arbete med innovation är det funda-

mentalt att förutsättningar för att arbeta med innovation skapas på olika nivåer i organisationen. Det strategiska innovationsarbetet måste vara baserat på kunskap om de organisatoriska förutsättningarna som krävs för att stödja innovationsarbetet. Nählinder och Fogelberg Eriksson⁴⁹ menar att forskningen har svårt att ge entydiga svar på hur innovationer bäst kan stödjas i offentlig sektor, vilket gör det svårt att driva ett proaktivt innovationsarbete eftersom det finns få förebilder och färdiga modeller. I Innovationsbarometern anger få av de svarande att arbetsplatsen kännetecknas av att det finns en kultur som främjar experimentering och risktagande, att det finns metoder, verktyg eller processer för att stödja innovationsarbete, eller att det finns tillgång till kompetens.

En central del i att skapa goda förutsättningar är att organisationen förmår bygga upp sin kapacitet med hjälp av tillfälliga projekt. I en studie av Vinnovafinansierade projekt inom stadsutveckling, där kommunerna ofta har en viktig roll, konstaterar Sandoff et al⁵⁰ att mekanismer för lärande, kontinuitet, uppskalning och spridning sällan ryms inom projekten, utan det förväntas att förmåga att implementera och befästa resultat skapas vid sidan av projekten. De konstaterar också att lärande sker huvudsakligen på individuell basis och det saknas strukturer och kraft att överföra individuella insikter till ett mer organisatoriskt plan. När det gäller förmåga att samordna och styra ser de väldigt lite strukturellt kapital som kunde kopplas till en sådan förmåga.

Även Krohwinkel et al⁵¹ pekar ut vikten av att se upp med projektfällan. De lyfter särskilt fram risken med att projekt utvecklar särlösningar under projekttiden som kan försämra mottagligheten senare. De nämner att tillfälliga lösningar för databearbetning, regelundantag och specialrutiner är vanliga strategier för att komma runt systemhinder och möjliggöra ett smidigare projektgenomförande. Förändringsperspektivet behöver vidgas till "livet efter projektet" och det behövs analys av hur projektet kommer att passa in i ordinarie verksamhet. Det finns vanligt förekommande föreställningar att innovationer måste pilottestas och evidens produceras under strikt kontrollerade förhållanden som kan behöva ifrågasättas som norm. Att designa en perfekt studie och att åstadkomma verksamhetsförändring är två svår-förenliga uppdrag.

En erfarenhet från Vinnovas arbete är att det ofta i innovationsprojekt förbises att tidigt i processen ta höjd för att en utvecklad lösning ska kunna implementeras i verksamheten.

48 Lundegård et al 2017.

49 Nählinder och Fogelberg Eriksson 2017.

50 Sandoff et al 2018.

51 Krohwinkel et al 2015.

De offentliga aktörerna deltar i innovationsprojekt utan att på förhand planera för en eventuell kommande upphandling vid lyckat resultat i projektet. Upphandlingskompetens har inte involverats på ett tidigt stadium av projektplaneringen, och det kan då visa sig att det blir svårt eller rentav omöjligt att upphandla lösningen i slutänden. Detta leder ofta till synpunkter om hindrande regelverk, men kan i själva verket handla om bristande kapacitet att integrera projektresultat i löpande verksamhet.

Med rätt planering från början av ett projekt går det att hitta lösningar. Regelverket för offentlig upphandling har verktyg för att knyta ihop innovation och upphandling bland annat genom upphandlingsförfarandet innovationspartnerskap där så väl utveckling som köp täcks in i en sammanhållen och reglerad process. Exemplet om mobilitet som tjänst i faktaruta 7.2 illustrerar hur svårigheterna kan se ut när det gäller kopplingen mellan projektresultat och implementering i den ordinarie verksamheten.

Upphandlingsmyndigheten föreslår i en aktuell rapport⁵² att de ska utveckla stöd för sammanvävda innovations- och upphandlingsmetoder utifrån erfarenheter från RISE, Energimyndigheten och Vinnova. I sin beskrivning av nuläget så nämner de att det generellt saknas kunskap om och processer för såväl innovationsledning som innovationsupphandling. Det leder till att verksamheterna inte kan, vill eller vågar ta sig an större innovationssatsningar eller mer komplexa upphandlingar kopplat till innovation. De nämner även att metodkunskaperna inom innovationsupphandling är begränsade i offentlig verksamhet och ofta saknas kopplingen till upphandling i flertalet innovationsprocesser.

Bristande kompetens och svag förankring i organisationen nämns också i en annan rapport⁵³ som viktiga hinder för att genomföra lyckosamma innovationsupphandlingar, baserat på en genomgång av tio genomförda innovationsupphandlingsprojekt. Omvänt så kan dessa hinder också vändas i möjligheter. En förmåga att utveckla och driva denna typ av projekt och ett starkt stöd från högsta ledningsnivå som gör det möjligt att mobilisera resurser och kompetens från olika delar av organisationen, utgör en viktig bas för de projekt som lyckas. Studien lyfter fram Karolinska Universitetssjukhuset och Region Skåne som exempel på organisationer som successivt har utvecklat det organisatoriska lärandet kring dessa frågor, och som nu tillämpar innovationsupphandlingar i högre grad än andra.

Upphandlingsstrategin syftar bland annat till att ge rätt

förutsättningar för mindre företag och idéburna aktörer att delta i upphandlingar av offentliga kontrakt. En undersökning från Upphandlingsmyndigheten⁵⁴ visade att drygt 75 procent av alla anbudsgivare 2016 var mikroföretag eller små företag, men de lämnar förhållandevis få anbud i jämförelse med stora företag: i genomsnitt 1,9 anbud för mikroföretag och 3,1 för små företag, i jämförelse med 23,8 anbud som genomsnitt för stora företag.

En analys av utbetalningar från stat, kommun och landsting 2016 visade att en betydande del av utbetalat belopp går till små och medelstora företag. Mikroföretag, som utgjorde 39 procent av alla företag, mottog åtta procent av utbetalat belopp. Undersökningen visade dock att många mindre företag, framförallt mikroföretag, avstår ifrån att lämna anbud för att de anser att det är för komplicerat. Dialog med den upphandlande myndigheten var det som leverantörerna värdesatte högst för att underlätta deltagande.

För att uppnå breddat deltagande i upphandlingar är det alltså angeläget att sätta sig in i de svårigheter anbudsgivarna ser som hinder för att lämna anbud och att möta leverantörernas behov av dialog. Svenskt Näringsliv lyfter fram UpphandlingsCenter Falun Borlänge-regionen som ett gott exempel på hur förenklingar och dialog kring upphandlingar kan lyfta det lokala näringslivet⁵⁵.

UpphandlingsCenter har bland annat arbetat hårt med tidig dialog med leverantörerna på marknaden. Frågor som har ställts i denna dialog har till exempel varit vilka krav som är kostnadsdrivande och vilka krav som utestänger de små och medelstora företagen. De delar även upp upphandlingarna i tillräckligt små delar för att lokala anbudsgivare ska kunna lägga anbud. Ett annat omfattande arbete har varit att försöka förenkla i upphandlingsdokumenten och att använda ett språk som är lättbegripligt för leverantörerna. Målet är att det ska vara enklare för företagen att lägga anbud.

Mobilitet som tjänst (kallas även Kombinerad mobilitet) bygger på ett tankesätt att mobilitet är något som kan köpas som tjänst och inte kräver att man äger en egen bil. Det kan även handla om att kombinera transporttjänster med andra typer av tjänster. År 2011 startade ett samverkansprojekt med stöd från Vinnova i syfte att utveckla och testa en mobilitetstjänst, med deltagande från offentliga såväl som privata aktörer. Pilotförsöket med tjänsten UbiGo demonstrerade en mobilitetstjänst som erbjöd kollektivtrafik, hyrbil, bilpool, taxi och låncyklar. Utvärderingen av försöket visade på minskad användning av egen bil och ökad

52 Upphandlingsmyndigheten 2019.

53 Hedman Rahm et al 2019.

54 Undersökningen redovisas i Upphandlingsmyndigheten, 2017.

55 Svenskt Näringsliv 2019.

Faktaruta 7.1

Mobilitet som tjänst och UbiGo

Mobilitet som tjänst (kallas även Kombinerad mobilitet) bygger på ett tankesätt att mobilitet är något som kan köpas som tjänst och inte kräver att man äger en egen bil. Det kan även handla om att kombinera transporttjänster med andra typer av tjänster. År 2011 startade ett samverkansprojekt med stöd från Vinnova i syfte att utveckla och testa en mobilitetstjänst, med deltagande från offentliga såväl som privata aktörer. Pilotförsöket med tjänsten UbiGo demonstrerade en mobilitetstjänst som erbjöd kollektivtrafik, hyrbil, bilpool, taxi och låncyklar. Utvärderingen av försöket visade på minskad användning av egen bil och ökad användning av andra transportsätt, inklusive kollektivtrafik.

Efter pilotförsöket ställde sig kollektivtrafikbolaget (Västtrafik) tveksamma till att fortsatt erbjuda möjligheten för andra att sälja deras biljetter, så som blir fallet i en mobilitetstjänst. Istället inleddes en process för förkommersiell upphandling. Beroende på hur förfrågningsunderlaget i upphandlingen formulerades visade det sig dock att få av de potentiella anbudsgivarna ansåg att det fanns tillräckliga affärsmöjligheter, utformningen ansågs alltför snäv. Kollektivtrafikbolaget bestämde sig då för att inte gå vidare med upphandlingen, utan istället fortsätta gemensam utveckling kring mobilitetstjänster tillsammans med andra kollektivtrafikbolag inom Samtrafiken.

I en studie som tittade närmare på processen intervjuades representanter från såväl offentliga som privata sidan, för att identifiera faktorer som hade försvårat processen. Ett hinder handlade om lagstiftning, på såväl nationell som EU-nivå. Regelverken tolkades så att det inte finns möjlighet för ett kollektivtrafikbolag att ta en annan roll än att tillhandahålla kollektivtrafik. Detta omöjliggör för dem att själva erbjuda kombinerade mobilitetstjänster. En annan svårighet handlade om sökandet efter nya roller och ansvarsförhållanden inom ett område som kräver långtgående affärssamverkan och riskdelning, men saknar etablerade tillvägagångssätt. Inte minst frågan om vem som ska äga relationen till kunden (resenären) var svårhanterlig. Mobilitetstjänster fungerar endast om flertalet av de dominerande aktörerna som tillhandahåller transporttjänster vill vara med, annars kan tjänsten inte bli tillräckligt tillförlitlig och attraktiv. En rädsla för att tappa kontrollen över sin egen transporttjänst (inklusive kundrelationen) och bli dominerad av andra aktörer kan göra aktörerna avvaktande. Affärsmodeller och avtal som fungerar väl för alla involverade parter, offentliga såväl som privata, saknas än så länge. Vidare uppfattades det som ett hinder att kollektivtrafikbolagets organisationsstruktur och mål var utformade för deras traditionella uppgift att hantera det regionala kollektivtrafiksystemet, medan uppdraget att förbättra kollektivtrafiken genom innovation hade lagt till nyligen och inte påverkat organisationen i större utsträckning. Det saknades systematiskt angreppssätt för att hantera innovationsprojekt i samverkan. Det saknades även uttalad strategi och vision angående mobilitetstjänster.

Frågan om mobilitetstjänster har utretts vidare inom regeringens samverkansprogram Nästa generations resor och transporter. En färdplan har tagits fram i samverkan mellan flera aktörer. Utöver de svårigheter som nämns ovan identifieras i färdplanen även regelverks- och lagstiftningsfrågor som en av de största utmaningarna. På många områden prioriteras bilen som transportmedel i lagstiftning och avgiftsregelverk. Exempelvis skattereduktioner, parkeringsförmåner och trängselskatter inkluderas idag i den norm som förmånsbilen utgör. Det finns idag inget motsvarande sätt att erbjuda subventionerade mobilitetstjänster till de anställda.

Källor:

Smith et al 2019. Public-private innovation: barriers in the case of mobility as a service in West Sweden. *Public Management Review*, 21(1): 116-137
<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1462399>

Holmberg, P-E och Perneståhl Brendan, A., 2018. Färdplan för åtgärdsområde Kombinerad mobilitet som tjänst i Sverige. Revision 2. På uppdrag av regeringens samverkansprogram Nästa generations resor och transporter.

användning av andra transportsätt, inklusive kollektivtrafik.

Efter pilotförsöket ställde sig kollektivtrafikbolaget (Västtrafik) tveksamma till att fortsatt erbjuda möjligheten för andra att sälja deras biljetter, så som blir fallet i en mobilitetstjänst. Istället inleddes en process för förkommersiell upphandling. Beroende på hur förfrågningsunderlaget i upphandlingen formulerades visade det sig dock att få av de potentiella anbudsgivarna ansåg att det fanns tillräckliga affärsmöjligheter, utformningen ansågs alltför snäv. Kollektivtrafikbolaget bestämde sig då för att inte gå vidare med upphandlingen, utan istället fortsätta gemensam utveckling kring mobilitetstjänster tillsammans med andra kollektivtrafikbolag inom Samtrafiken.

I en studie som tittade närmare på processen intervjuades representanter från såväl offentliga som privata sidan, för att identifiera faktorer som hade försvårat processen. Ett hinder handlade om lagstiftning, på såväl nationell som EU-nivå. Regelverken tolkades så att det inte finns möjlighet för ett kollektivtrafikbolag att ta en annan roll än att tillhandahålla kollektivtrafik. Detta omöjliggör för dem att själva erbjuda kombinerade mobilitetstjänster. En annan svårighet handlade om sökandet efter nya roller och ansvarsförhållanden inom ett område som kräver långtgående affärssamverkan och riskdelning, men saknar etablerade tillvägagångssätt. Inte minst frågan om vem som ska äga relationen till kunden (resenären) var svårhanterlig. Mobilitetstjänster fungerar endast om flertalet av de dominerande aktörerna som tillhandahåller transporttjänster vill vara med, annars kan tjänsten inte bli tillräckligt tillförlitlig och attraktiv. En rädsla för att tappa kontrollen över sin egen transporttjänst (inklusive kundrelationen) och bli dominerad av andra aktörer kan göra aktörerna avvaktande. Affärsmodeller och avtal som fungerar väl för alla involverade parter, offentliga såväl som privata, saknas än så länge. Vidare uppfattades det som ett hinder att kollektivtrafikbolagets organisationsstruktur och mål var utformade för deras traditionella uppgift att hantera det regionala kollektivtrafiksystemet, medan uppdraget att förbättra kollektivtrafiken genom innovation hade lagt till nyligen och inte påverkat organisationen i större utsträckning. Det saknades systematiskt angreppssätt för att hantera innovationsprojekt i samverkan. Det saknades även uttalad strategi och vision angående mobilitetstjänster.

Frågan om mobilitetstjänster har utretts vidare inom regeringens samverkansprogram Nästa generations resor och transporter. En färdplan har tagits fram i samverkan mellan flera aktörer. Utöver de svårigheter som nämns ovan identifieras i färdplanen även regelverks- och lagstiftningsfrågor som en av de största utmaningarna. På många områden prioriteras bilen som transportmedel i lagstiftning och avgiftsregelverk. Exempelvis

skattereduktioner, parkeringsförmåner och trängselskatter inkluderas idag i den norm som förmånsbilen utgör. Det finns idag inget motsvarande sätt att erbjuda subventionerade mobilitetstjänster till de anställda.

Samverkan med den idéburna sektorn sker vanligen genom idéburet offentligt partnerskap (IOP), där den idéburna organisationen och den offentliga verksamheten tillsammans försöker lösa en samhällsutmaning, och där båda bidrar med erfarenhet och kunskap. Samverkan kan ske i olika former, som ibland har karaktären av bidrag, och ibland liknar mer kommersiella avtal. Det har varit oklart om samverkan enligt IOP ska upphandlas enligt lag om offentlig upphandling (LOU), eller om det finns skäl att hävda att IOP är undantaget upphandlingsreglerna. Förvaltningsrätten i Göteborg har nu prövat frågan i fallet med Alingsås kommun som anlitar Bräcke Diakoni för att driva äldreboenden genom IOP, där Alingsås kommun dömdes att betala upphandlingsskadeavgift⁵⁶. Kommunen har överklagat till Högsta förvaltningsdomstolen, eftersom de anser att det fortfarande inte har klarats ut vad som gäller.

Sandoff et al definierar fyra olika roller som kommuner kan ta i samverkansprojekt för utveckling av systeminnovationer. Enligt deras studie⁵⁷ så hade deltagande i samverkansprojekt ökat den kommunala medvetenheten om betydelsen att ta dessa roller, särskilt när det gäller rollen som legitimitets-skapare och säkerställare av lokal åtkomst. Rollen som ombud för allmänna och latent intressenter var den som visats minst uppmärksamhet, och projekten hade inte heller stöttat kommunerna att utveckla denna roll.

De lyfter även fram att kopplingen till stadens prioriterade mål och strategier ofta brister i projekten, vilket kan leda till att resultaten blir svåra att implementera. Dessutom har kommunerna bristande kapacitet vad gäller samordningsrelaterade utmaningar och förmår inte ta en ledande roll i utvecklingen av projekt. Även kommunernas sektorsindelning med olika förvaltningar spelar in när det gäller att hantera systemlösningar, med svårigheter i kommunikation, bristande förståelse för olika roller eller olika mål som leder till makt- och resursrelaterade konflikter.

Det som lyfts fram som den kanske svåraste typen av utmaningar handlar om olika roller i samverkan med externa parter kopplat till komplexa samhällsutmaningar. Det kan gälla mål, behovsbilder, tidsperspektiv, erfarenhet av eller vilja att samarbeta, intressekonflikter eller olika verksamhetslogik som gör det svårt att hantera systemperspektiv på ett holistiskt sätt. Detta uttrycks ibland som att regelverk och

⁵⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/trendens/samverkan-med-leverantorer-for-att-hantera-forandring/samverkan-med-ideburen-sektor--bara-iop/>
⁵⁷ Sandoff et al 2018.

lagstiftning eller krav i avtal och sekretessregler utgör hinder, men handlar ofta i praktiken snarare om krockar mellan å ena sidan utvecklingsprojektens logik och syften, å andra sidan kommunens myndighetsroll med krav på att agera opartiskt och ge alla likvärdig behandling. De utmaningar som beskrivs här påtalar svårigheten att uppfylla uppgiften som medskapare utan att ha bra strukturer för innovation i den egna verksamheten. Exemplet om mobilitet som tjänst ovan visar hur detta kan yttra sig i innovationsprocesser. Studien av Sandoff et al gäller kommuner i deras roll med koppling till stadsutvecklingsfrågor. Motsvarande studier saknas för andra verksamhetsområden (t ex hälso- och sjukvård) och nivåer (regionalt, nationellt). Vinnovas erfarenheter tyder dock på att utmaningarna kan uppfattas som generella, oavsett verksamhetsinriktning eller nivå.

Programmet Utmaningsdriven Innovation (UDI) har drivits från Vinnova sedan 2011, med inriktning på projekt som tar sig an samhällsutmaningar för att i samverkan mellan parter utveckla lösningar på utmaningarna. Medverkan från offentliga aktörer är mycket vanlig inom projekten, och deltagandet kan ses som exempel på deras roll som medskapare av systemlösningar. Ramböll genomför på uppdrag av Vinnova en effektstudie av programmet.

I en första delredovisning har 15 projekt studerats⁵⁸. Där beskrivs bland annat hur projekten har tagit sig an den höga komplexitet som är associerad med att ta sig an samhällsut-

maningar. Analysen visar att projekten avgränsar sig och angriper mer specifika delproblem, delar in projekten i mer eller mindre fristående delprojekt med endast begränsat utbyte dem emellan, och väljer ofta att fokusera på att hitta tekniska lösningar på problemen.

Detta begränsar projektens möjligheter att faktiskt bidra till att lösa den underliggande större samhällsutmaningen. Dels definierar de snabbt en lösning istället för att i samverkan verkligen utforska utmaningen och det möjliga lösningsutrymmet, dels blir intensiteten i samverkan för låg för att den ska kunna generera nya typer av lösningar. Offentliga aktörer skulle här kunna bidra till att behålla ett bredare fokus på samhällsutmaningarna genom sina roller dels som ombud för allmänna och la-tenta intressenter, och dels som utvecklare av infrastruktur, normer, policyer och marknader. Enligt studien av Sandoff et al som beskrivs ovan så förmår åtminstone kommunerna sällan ta de rollerna i projekten, i synnerhet inte som ombud för allmänna och latent intressenter.

En annan studie⁵⁹ som tar sig an frågan om projekt med syfte att hitta lösningar på komplexa samhällsutmaningar ger några rekommendationer angående hur komplexitet kan hanteras. Rekommendationerna baseras på deras studie av åtta projekt som testade alternativa ersättningsmodeller inom vård och omsorg. De landar i att olika sätt att hantera hinder/omgivande system har olika för- och nackdelar:

- En färdig modell är enkel att genomföra på kort sikt eftersom hinder ofta anses ligga utanför projektet. På lång sikt kan verkligheten "hinna ikapp" så att förändringen får svårt att få fäste och permanenteras.
- Med en kontinuerligt prövande modell tar förändringen längre tid att genomföra, eftersom man tar hänsyn till så många faktorer. Ibland blir det inget av alls. Men det som blir av är med större sannolikhet väl förankrat och har bättre överlevnadspotential.
- Både förankring nedåt (i berörda verksamheter) respektive uppåt (mot beslutande politiker/huvudmän) behövs. Få projekt är helt oförankrade, men de har ofta "slagsida" åt något av hållen, beroende på vilken part som driver projektet och existerande relationer till omgivande aktörer. Detta är en utmaning som behöver hanteras.

En erfarenhet från Vinnovas program med stöd till innovation i offentlig verksamhet är att projektresultaten ofta har svårt att få fäste och spridas, såväl inom den eller de organisationer som har deltagit i projektet som till andra offentliga aktörer som torde stå inför likartade behov och utmaningar.

Ett exempel som i viss mån belyser denna aspekt är den så kallade Trelleborgsmodellen, faktaruta 7.3. Exemplet omtalas ofta förenklat, där det beskrivs som att modellen handlar om digital granskning och bedömning av ansökningar om försörjningsstöd. I en utvärdering som har gjorts kopplat till spridning av modellen⁶⁰ så betonas dock att digitaliseringen inte har varit en drivande komponent i Trelleborgsmodellen. Den digitala anpassningen ska snarare ses som ett positivt resultat av ett genomgripande förändringsarbete mot en processtyrd och resultatorienterad förvaltning som modellen inneburit. Det innebär att den också har fört med sig stora förändringar i kultur, kompetens och synsätt.

58 Ramböll 2019.

59 Krohwinkel et al 2015.

60 Rakar, 2018.

Faktaruta 7.3

Trelleborgsmodellen

Det som idag kallas Trelleborgsmodellen har vuxit fram och utvecklats över en längre tid på arbetsmarknadsförvaltningen i Trelleborgs kommun. Mellan 2006 och 2013 så var Trelleborg den kommun i landet som minskade sina utgifter för långvarigt försörjningsstöd mest i landet, procentuellt sätt. Detta möjliggjordes genom ett antal omskrivna och relativt framgångsrika projekt så som Navigatorcenter, där fokus låg på aktiviteter med det uttalade målet att deltagarna skulle komma in på arbetsmarknaden. De sociala aspekterna av utanförskap och långvarigt försörjningsstöd sågs som symptom snarare än orsak till ett lågt arbetskraftsdeltagande i målgruppen. Kommunen och förvaltningen hade antagit ett tydligt jobbfokus. Detta skifte från kommunens traditionella kompetens inom sociala frågor till att anta ett utpräglat arbetsmarknadsperspektiv och hjälpa sökande att skaffa en inkomst via jobb, var i sig inte ovanligt bland Sveriges kommuner efter 1990-talskrisen. Men att göra de institutionella och organisatoriska förändringarna som följer av detta perspektivskifte har enligt utvärderaren blivit mer konsekvent genomfört i Trelleborg än i många andra jämförbara kommuner.

Trelleborgsmodellen har uppmärksammats särskilt för sin digitaliseringskomponent. Det första steget var att kapa ledtiderna i själva ansökningsmomentet, vilket innebar att erbjuda ansökan via kundtjänst istället för att bara kunna söka under det gamla socialkontorets mottagningstider. Nästa steg blev ett elektroniskt formulär via internet, vilket innebar en mottagning av ansökan dygnet runt och att den sökande slapp att fysiskt ta sig till kommunens lokaler. Vid inlämning av den elektroniska ansökan fick den sökande direkt välja en av tre lediga tider hos en arbetsmarknadssekreterare redan dagen efter, för att diskutera möjligheterna till jobb. Detta sparade ytterligare tid, då processen att stödja till jobb kunde gå igång parallellt med utredning av rätt till försörjningsstöd, vilket sparade viktiga veckor. Till slut utvecklades det elektroniska ansökningsformuläret till att även bedömningen kunde ske med hjälp av algoritmer, en så kallad robotisering av handläggningen.

Källa: Rakar, 2018. Lärprojekt Trelleborgsmodellen – från rebell till modell.

När arbetet inleddes av Trelleborgs kommun för att sprida modellen, efter att de utsetts till vinnare av Innovationspriset vid den Innovationsdag som anordnades av Vinnova och SKL 2016, så var också utgångspunkten att de som ville anamma modellen behövde börja i de konceptuella ramverk och rutiner, principer och verktyg som Trelleborgsmodellen innebär. De deltagare som inte var beredda på ett sådant förändringsarbete föll också bort under spridningsprojektets gång.

Spridningen av modellen skedde genom sex stycken lärträffar om en till två dagar, då deltagarna fick lära sig om och öva sig på olika komponenter i modellen, samt däremellan arbete i hemorganisationen med relaterade uppgifter. Utvärderingen av spridningsprojektet visade att det var utmanande för deltagarna att exempelvis göra en väl genomlyst processkarta av den faktiska produktionsapparaten på hemmaplan.

Det kräver en del omprövningar av det vi själva "vet" och av den egna verklighetsuppfattningen kring till synes oproblematiske och bärande delar av vardagen. Denna omprövning kan ses som något sker utöver den individuella processen av kunskapsinhämtning. Den är snarare en social process som till stor del sker i interaktion med det lokala sammanhang individen befinner sig i. Samtidigt så bedömdes dessa delar vara nödvändiga för att verkligen kunna genomföra modellen, de deltagare som inte var beredda att engagera sig i en sådan fördjupningsprocess föll bort under resans gång.

Utvärderaren bedömer det också som en framgångsfaktor att Trelleborg valde använda hela ledningsgruppen i den processorganiserade arbetsmarknadsförvaltningen som utförande team i spridningsprojektet. Detta tyder på att spridning av denna typ av förändrade arbetssätt är relativt resurskrävande

Faktaruta 7.3

Vård av kroniskt sjuka i hemmet

Ett samverkansprojekt med stöd från Vinnova inleds år 2011 i syfte att ta fram en skalbar helhetslösning för vård av kroniskt sjuka i hemmet med stöd av IT. I bakgrundbeskrivningen till projektet anges att 85 % av Sveriges hälso- och sjukvårdsbudget går till hantering av kroniska sjukdomar och en åldrande befolkning med fler kroniskt sjuka innebär en allt högre belastning på sjukvården. Ett sätt att nå en effektivare vård är att utveckla vården i hemmet för kroniskt sjuka patienter. En förstudie inleddes för att undersöka möjligheterna att utveckla en helhetslösning för vård i hemmet. Den visade att KOL är lämplig som exempeldiagnos för att utveckla en sådan lösning, och resulterade även i insikter om vad som krävs i form av teknik och verksamhetsprocesser (både i hemmet och hos vårdgivare) för att det ska vara möjligt att erbjuda kroniskt sjuka en god vård i hemmet.

Efter uppföljande utvecklings- och implementeringsprojekt har en helhetslösning för vård i hemmet tagits fram och verifierats på ett 80-tal kroniskt sjuka patienter. Lösningen är utvecklad med öppna lösningar och öppna gränssnitt. Projektet har tagit fram och verifierat teknikoperatörens och vårdoperatörens roll i hela processen kring vård i hemmet. Teknikoperatören ansvarar för en fungerande IT-miljö i patientens hem, inklusive kommunikation, utbildning, datahantering, video, drift och underhåll samt tillhörande säkerhetsmekanismer. Vårdoperatören ansvarar för den dagliga kontakten med patienten, övervakar sensordata och vid avvikelse kontaktar ansvarig läkare. Projektet har också skapat nya affärsmöjligheter för företag som upphandlas för att genomföra tillsynen av patienter (s.k. vårdoperatörer) och för företag som upphandlas för att sköta tekniken som möjliggör tillsynen (s.k. teknikoperatörer).

Det har dock visat sig att det finns barriärer för att införa lösningen storskaligt:

Dagens ersättningsmodeller i vården är inte rätt utformade för lösningen: Den ansvariga kliniken eller primärvårdsenheten som patienten tillhör får stå för kostnaderna som är förknippade med vård på distans. Kostnadsbesparingar, i form av mindre akutbesök och inläggningar är inte direkt kopplade till den enhet som står för distansvårdens kostnader. Ersättningsmodellen måste förändras för att få fram det ekonomiska incitament som driver på införandet av vård på distans.

Regulatoriska utmaningar kring distansvård: Projektet har tvingats bryta ny mark när det gäller regelverket kring vård på distans, t.ex. gällande hantering av patientdata. De regulatoriska utmaningarna bidrog till att projektets tester ute hos klinikerna blev försenade med drygt sex månader.

Begränsade resurser hos berörda kliniker: Trots det stora behovet att hitta nya lösningar, såsom vård på distans, finns begränsade resurser hos berörda kliniker för att utveckla och implementera nya lösningar. Projektet har finansierat tester hos kliniker, men det löser inte bristen på personal som kan arbeta fokuserat inom projektet. Projektet tappade bl.a. en klinik som ursprungligen var del av projektets testkliniker då man inte kunde bemanna sitt åtagande.

Avsaknad av nationell samordning: Avsaknaden av nationell samordning mellan vårdgivare är ett hinder för bredinförande av distansvård hos alla vårdgivare. Beslutet om införande av digitala arbetssätt ligger på varje enskilt landsting. Det finns heller ingen nationell aktör som kan besluta om ett nationellt och samordnat breddinförande.

i termer av tid och engagemang från rätt personer, även när det som i det här fallet handlar om modeller med väl belagda positiva resultat med tydlig koppling till behov. För Trelleborgs del så möjliggjorde bidrag från Vinnova för dem att avsätta de nödvändiga resurserna för processen.

Med stöd från Vinnova genomfördes även ett projekt med syfte att sprida den tjänstedesignbaserade arbetsmetodik som använts inom Förändra Radikalt⁶¹ och projektet studerades av en följeforskare⁶². Han såg få tecken på verklig spridning, trots att projektets syfte var att bidra till detta, och diskuterar olika tolkningar av detta. Han menar att det är genom att fokusera på design som organisatorisk förmåga som långsiktiga och uthålliga resultat kan möjliggöras, och därmed också effekter bortom ett enskilt projekt. Han menar att offentlig sektor är i stort behov av att utveckla sitt explorativa lärande, inte bara vad gäller att hitta andras goda lösningar. För att vidareutveckla kunskapen om design och förmågan i Sverige att använda design som innovationskraft, så är det inte tillräckligt att vilja pröva design som metod, det krävs att det synliggörs hur design kommer att integreras i utvecklingsprocesser. Med perspektivet från denna studie så landar alltså frågan om spridning nära frågan om innovationsledning, här med särskilt fokus på tjänstedesignmetoder.

Palm har gjort en kartläggning⁶³ baserad på 6 initiativ med syfte att medvetandegöra och skapa reflektion kring arbetssätt och insatsformer för kunskapsspridning inom offentlig sektor. Resultatet av kartläggningen visar att det finns många olika arbetssätt och former för kunskapsspridning inom offentlig sektor. Kartläggningen identifierar ett antal faktorer som de intervjuade lyfter fram som intressanta och viktiga för ett väl fungerande erfarenhetsutbyte mellan kommuner och landsting.

Rambölls studie av programmet Utmaningsdriven innovation (UDI)⁶⁴ lyfter fram några kompletterande aspekter kring spridning och implementering, särskilt kopplat till samverkansprojekt för systeminnovation. De ser tecken på begränsade incitament för nyttorealiserings, även när för övrigt lyckade lösningar har kunnat utvecklas. Om den kollektiva nyttan av en lösning på ett samhällsproblem är större än exempelvis den kommersiella nyttan för ett enskilt företag så tar deltagande organisationers upplevda ansvar slut i samband med projektet, utan att någon annan tar vid. Ingen organisation känner sig manad att driva arbetet vidare eller skala upp och implementera lösningen på en bredare systemnivå.

De beskriver också svårigheter med att implementera nya lösningar i hårt reglerade branscher, exempelvis kopplat till infrastruktur. Ett tydligt exempel på en svår bransch är de kommunalt ägda vattenverk som deltar i flertal studerade UDI-projekt. Dessa verksamheter präglas av väldigt långa planerings- och investeringshorisonter, där ny kunskap från ett projekt blir en aspekt av flera för nya investeringsbeslut.

Vattenverken agerar också i en strikt reglerad monopolmarknad där leveranssäkerhet och beprövade metoder premieras högt. Detta kan få som konsekvens att nya lösningar faller utanför behovsägarnas reglerade grunduppdrag.

Ramböll menar i sin studie att det inte i första hand är tekniska hinder som begränsar realiseringen av samhällsavtrycken. Istället visar det sig att begränsade kommersialiseringsmöjligheter för deltagande företag, hämmande regelverk eller motstånd till att förändra ett invant beteende är återkommande faktorer som hindrar uppskalning av de lösningar som tas fram i projekten. Exemplet om vård av kroniskt sjuka i hemmet som beskrivs i faktaruta 7.4 belyser några aspekter av hur svårigheterna kan se ut.

En behovsinventering som gjorts av Vinnova inom ramen för innovationsledningsstöd har visat att det oftast finns behov av att stärka:

- **Externa omgivningen:**
 - den internationella uppkopplingen för samarbete och lärande
 - ekosystemet eller den omkringliggande miljön som satsningen tillhör, inklusive samverkan med parter i projektet och andra relevanta aktörer
 - de organisatoriska mellanrummen – där det är oklarhet vems ansvar det är att hantera något.
- **Interna organisationen:**
 - politiker eller toppledningars strategiska förmåga att ta fram en tydlig riktning som beskriver vad innovationsarbetet ska leda till
 - förmågan att systematiskt utveckla innovationsprocesser som genomsyrar hela organisationen
 - innovationsledarens förutsättningar och förmåga att stärka innovationsförmågan horisontellt och hantera implementeringsutmaningar.

I slutredovisningen av ett regeringsuppdrag om ett innova-

61 Projektet Förändra radikalt genomfördes 2014-15 med finansiering från VINNOVA och SKL, information finns samlad på www.skl.se. Nio kommuner deltog, däribland Oxelösunds kommun, som sedan tillsammans med FoU Sörmland tog initiativ till ett uppföljande projekt för att sprida vidare till fler Sörmlandskommuner och Landstinget.

62 Holmlid, S. 2017.

63 Palm, K. 2017.

64 Ramböll 2019.

tionsledarlyft i offentlig verksamhet⁶⁵ så ger Vinnova några förslag till vad som över tid kan förväntas bidra till hållbara effekter i de organisationer som genomför insatser för att utveckla förmågan till innovation: Det handlar om att fånga flera organisatoriska nivåer, inklusive den politiska, det handlar om att stärka beställarkompetensen och organisationens mottaglighet för att koppla innovation närmare verksamhetens faktiska behov, det handlar om behovet av kompetensutveckling och konkret kunskapsstöd för att driva förändring och utveckling, inklusive ökad kompetens vad gäller upphandlingsregler och avtalsrelationer. Det handlar även om hur vi utformar insatser för att på bästa sätt utveckla och sprida relevant kunskap om innovationsledning genom samverkan mellan behovsägare i offentlig sektor, forskare och olika typer av intermediärer (såsom tjänsteutvecklare och forskningsbaserade managementkonsulter).

På alla nivåer, i alla funktioner handlar det även om mod och lust – modet att våga experimentera och lusten till förändring. Kompetensfrågan lyfts som en central ingrediens, inte minst (innovations)ledningskompetens för att stimulera och stödja

innovation. Det handlar också om behov av konkreta metoder och verktyg för att utveckla innovationsstrategier och praktiskt verkställa beslutade innovationsprojekt.

Vinnovas insats för uppbyggnad av innovationsplattformar syftar till stöd och koordinering för att undanröja hinder och utifrån test och experimenterande påverka beslutsprocesser och organisering för förbättrade förutsättningar för innovationsarbete för ett hållbart samhälle. Innovationsplattformarna leds av kommunen och involverar samverkan med näringsliv, forskare och i viss mån civilsamhälle. Ett antal observationer har gjorts angående deras funktion genom följeforskning och annan uppföljning⁶⁶:

- Satsningen möter tydliga behov utifrån att det krävs ett större helhetsperspektiv, hantering av komplexitet och bredare samverkan i stadsutvecklingen för att stärka innovationsperspektivet.
- Övergripande resultat av satsningen hittills är förstärkta och nya nätverk, kunskapsutveckling, nya former för

65 Vinnova, 2016.

66 Sandoff et al, 2015, Zingmark, 2018.

Faktaruta 7.5

Innovation i myndigheter

Vinnova tog 2017 initiativ till uppstart av ett lärande nätverk mellan myndigheter. I nätverket deltog sex myndigheter: Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Naturvårdsverket, Trafikverket och Statistiska centralbyrån. Koordinator och sammankallande till nätverksträffarna var forskare vid KTH tillsammans med Implement Consulting Group (ICG).

Under en period om arton månader träffades medarbetare från de deltagande myndigheterna i sex nätverksmöten för att växla lära och pröva hur innovation i myndigheter kan ledas och organiseras. Med sig in i nätverket hade forskarna och ICG en modell för innovation och innovationsledning som utvecklats i tidigare projekt. Under arbetet i nätverket vidareutvecklades modellen för att bättre passa de förutsättningar som gäller för myndigheters innovationsarbete.

I efterhand beskriver deltagarna att nyttan av nätverket har varit att få utrymme och tillfälle att lära från forskning och

dela praktiska erfarenheter och goda exempel. Detta samtidigt som man utmanades att pröva nytt och utveckla arbetet med innovation hemma i den egna myndigheten. Det lärande nätverket har resulterat i att de deltagande myndigheterna i olika grad utvecklat sina strategier för innovation, skapat nya interna roller och/eller funktioner och uppdaterat sina processer och verktyg för innovationsarbete.

I augusti 2019 bjöd Vinnova in 150 personer från 40 olika myndigheter till en konferens i syfte att sprida erfarenheter och resultat från det lärande nätverket. Där diskuterades även vad som behövs för att framåt stödja och utveckla förmågan och förutsättningarna till innovation i myndigheter. Bland annat lyftes behovet av en kunskapsnod som samlar och sprider kunskap om innovation i myndigheter, en aktör som kan agera "matchmaker" för innovation och innovationsarbete över olika myndighetsgränser och vikten av att innovation tydligt efterfrågas av myndighetens ledning och styrelse.

organisering, ett förstärkt strukturkapital kring innovation i kommunorganisationen, en utvecklad bild av behoven inom stadsutveckling och nya metoder och arbetssätt för att arbeta med innovation.

- Unika värden med satsningen är bland annat att staden ses som "spelplan" för innovation samt att plattformarna har kunnat ta hand om idéer som inte har hittat mottagare i respektive enskild organisation.
- Plattformarna och genomförandet har utvecklats över tid och lärdomar har uppstått som bidragit till en successiv utveckling. Nya former för organisering, förankring och genomförande har utformats och implementerats.
- Arbetet med innovationsplattformar innebär förändringar av arbetssätt i samverkan mellan aktörer samt i respektive organisation. Projektledning av en plattform är krävande och komplext samt innebär att leda ett förändringsarbete. Att kunna arbeta över gränser och på "tvärs" kräver särskilda förmågor.
- Organisatoriska frågor har varit viktiga i genomförandet av innovationsplattformarna och förankring högt upp i kommunorganisationen tycks vara en viktig förutsättning för ett framgångsrikt genomförande. I detta är ett helhetsperspektiv på staden viktigt därför att olika delar av kommunorganisationen behöver involveras.
- Samverkan har förstärkts genom innovationsplattformarna men kan hela tiden utvecklas.
- Satsningen är ett första steg till långsiktighet men utvecklingen av plattformar tar tid och kräver ett långsiktigt perspektiv

Innovationsplattformarna har i flera publikationer sammanställt sina erfarenheter kring möjligheter och svårigheter med innovationsarbete, ofta med bäring på ledarskap och organisation. Deras beskrivningar tydliggör en del av vad utmaningarna är för de som arbetar till vardags med innovation i offentlig verksamhet (i detta fall kommuner). De illustrerar att komplexitet kräver mer av mänskliga samspel och sociala processer och att offentliga organisationer med nuvarande utformning på flera sätt är illa anpassade för detta. En av deras rapporter lyfter fram utmaningar om bristande kunskapsintegration och otränade förmågor på samspel och samverkan⁶⁷. På topplistan över plattformarnas största utmaningar och hinder för innovation hamnar behov

av nya och gemensamma problemlösningsprocesser, och stöd och rutiner för att också kunna omsätta nya lösningar i handling och uppskalning.

I en uppföljande rapport⁶⁸ lyfter de fram att komplexa utmaningar är svåra att hantera av dagens organisationer, som formats utifrån en logik mer lämpad för uppgifter och problem som tydligt går att definiera och dela upp. Den bristande förmågan handlar om tre dimensioner: (1) organisatorisk bedömnings- och beslutsförmåga; (2) ökad heterogenitet och komplexitet i organisationen; och (3) organisatoriska mellanrum. De menar att innovationsplattformarnas utforskande och lärande tillvägagångssätt är ett viktigt stöd till att bygga organisatorisk innovationskapacitet och innovationsledarskap, ett angreppssätt som inkluderar många samverkande aktörer och manar till nya värdeskapande sätt att leda och organisera samhällsutveckling.

Vinnova har sedan 2012 fokuserat på innovation i offentlig verksamhet som en viktig del av verksamheten, och succesivt ökat sina satsningar. Flera av insatserna har skett inom ramen för överenskommelser, framförallt inom en överenskommelse som Vinnova haft sedan 2012 med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Därefter har även en överenskommelse med Upphandlingsmyndigheten tillkommit. Utöver de formella överenskommelserna så sker även andra typer av samverkan med viktiga aktörer för sektorn. Under 2019 har det exempelvis funnits nära samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och inom ramen för GD-Forum - Svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030. Vinnova har även genomfört insatserna Utmaningsdriven innovation, Innovationsplattformar för hållbara städer, Policylab, samt utvecklat stöd för innovationsledning.

67 Rise i samverkan med innovationsplattformarna, 2017.

68 Rise i samverkan med innovationsplattformarna, 2019.

04. Policyinitiativ

4.1 NATIONELL SAMVERKAN

Överenskommelse mellan Vinnova och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Vinnova och SKL har sedan 2012 samarbetat genom överenskommelser och årliga handlingsplaner. Den senaste överenskommelsen är från 2018, syftet med denna är att bidra till de utmaningar som adresseras i Agenda 2030 genom att stärka innovationsförmågan i den verksamhet som kommuner, landsting och regioner ansvarar för. Detta görs genom att stimulera och sprida innovation samt utforska nya sätt att organisera och leverera välfärdstjänster. Särskilt fokus läggs på implementering och breddinförande av nya effektiva lösningar. Målet är att bidra till ökad kvalitet och bättre service i de tjänster och uppdrag som kommuner, landsting och regioner erbjuder medborgare, näringsliv och civilsamhälle. Överenskommelsen specificerar fyra samarbetsområden:

- Stimulera innovation som adresserar aktuella samhällsutmaningar genom exempelvis digitalisering, innovationsledning och medskapande.
- Implementering genom insatser som stimulerar och underlättar införandet av potentiella innovationer.
- Spridning av innovationer som utvecklats inom ramen för tidigare överenskommelser och andra satsningar.
- Kunskapsutveckling om innovation i offentlig verksamhet genom omvärldsbevakning, lärande nätverk, forskningsinitiativ och mätmetoder.

Inom ramen för överenskommelsen genomförs såväl kortare piloter och enstaka projekt som längre och mer omfattande insatser. Bland de längre insatserna kan nämnas utlysning-arna FRÖN (För ökad innovationskraft i offentlig verksamhet) som ger stöd till enskilda innovationsprojekt; Idéslussar i kommuner som ger stöd till uppbyggnad av idéhanteringssystem; samt Testbäddar för samhällets utmaningar som ger stöd till att bygga strukturer för verksamhetsnära tester av idéer och lösningar.

I den senaste handlingsplanen (2018–2019) finns även insatser för att bidra till jämställdhet som drivkraft för innovation, till kunskapsutveckling om hur policyfrågor kan

utvecklas genom policylab, stöd för att offentlig upphandling i högre grad ska nyttjas som verktyg för utveckling och nyttiggörande av nya innovativa produkter och tjänster, samt flera insatser för att bidra till spridning och implementering.

Överenskommelse mellan Vinnova och Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten och Vinnova har en överenskommelse med den gemensamma ambitionen att skapa ännu bättre förutsättningar för "Strategisk samhälls- och verksamhetsutveckling med innovationshöjd". Ett antal generella utmaningar har identifierats kopplat till innovation och upphandling i offentlig verksamhet:

- Förmåga till organisatorisk tvåhändighet
- För de offentliga verksamheterna är det en utmaning att hantera utvecklingsfrågor på strategisk nivå och samtidigt bedriva operativt utvecklingsarbete vilket leder till en bristande förmåga att prioritera långsiktighet framför insatser på kort sikt.
- Kultur och fragmentering
- Stuprör i verksamheten kopplat till ansvar och budgetfördelning inom den egna verksamheten eller inom ett specifikt politikområde försvårar för tvärfunktionella angreppssätt och innovationshöjd.
- Incitamentsstrukturer
- Offentlig verksamhet har ett större fokus på att värdera risk än att värdera nyttoeffekter. Det innebär att man helst undviker att investera i processer som på kort sikt kan innebära ökade kostnader, osäkerhet och andra verksamhetsrisker även om man på längre sikt skulle kunna uppnå minskade kostnader, mer effektiva arbetssätt, bättre offentliga tjänster m.m.
- Kunskap och processer
- Det saknas i många offentliga verksamheter kunskap om och processer för så väl innovationsledning som innovationsupphandling vilket leder till att verksamheterna inte kan/vill/vågar ta sig an större

innovationssatsningar eller mer komplexa upphandlingar kopplat till innovation.

Samlat leder dessa utmaningar och hinder bland annat till

- att innovationsprojekt inte övergår till lösningar som upphandlas och implementeras i offentlig verksamhet, varken företag/organisationer eller den offentliga verksamheten kan göra någon vinsthemtagning.
- att potentialen i möjliga lösningar varken efterfrågas, utvärderas eller leder till nyttorealisering.
- att framtagna lösningar inte får någon spridning och därför heller inte någon fortsatt utveckling.

4.2 UTMANINGSDRIVEN INNOVATION

Under Sveriges ordförandeskap i EU 2009 drev Sverige att EU borde fokusera på samhällsutmaningar som drivkraft för innovation och att detta borde präglade EU:s kommande ramprogram för forskning och utveckling. EU:s ramprogram Horisont 2020, kom också att utvecklas i den riktning som Sverige föreslagit under sitt ordförandeskap och har genererat delprogram och finansieringsmöjligheter för svenska forskare, företag och offentliga verksamheter.

Vinnova utvecklade även en ny insatsform som kunde utgöra grunden för ett svenskt program som kunde leva upp till Lunddeklarationens ambitioner. Resultatet blev programmet Utmaningsdriven innovation (UDI), som lanserades 2011. I breda dialogprocesser identifierades fyra samhällsutmaningar som var fokus för programmet under de inledande åren: Framtidens hälsa och sjukvård, Hållbara attraktiva städer, Informationssamhället, samt Hållbar industriell utveckling. Efter att Agenda 2030 hade antagits 2015 omarbetades programmet, och istället för de fyra samhällsutmaningarna sattes de globala målen i fokus för programmet.

Programmet erbjuder finansiering i tre steg: initiering, samverkansprojekt och implementering. För att projekten ska kunna arbeta långsiktigt med att lösa de komplexa samhällsutmaningarna beviljas större summor i steg 2 och 3.

- I Steg 1 initiering ligger fokus på att utveckla en idé om innovation samt planera för hur den ska tas fram och komma till användning. Andra viktiga aktiviteter är att fördjupa behovsanalysen och att söka samverkan med fler aktörer.
- I Steg 2 samverkansprojekt fördjupas samverkan mellan aktörerna och innovativa lösningar börjar utvecklas och testas.

- Steg 3 implementering handlar om att testa och införa resultatet/resultaten i större skala och i verkligheten. I arbetet ingår även att lägga grunden för hur affärsmodellen ser ut och hur spridning och uppskalning ska ske för nyttiggörande.

Utmaningsdriven innovation ger möjligheter och incitament för offentliga verksamheter att i samverkan med företag och forskare initiera och utveckla innovationsprocesser för att generera lösningar på de konkreta samhällsutmaningar man står inför. Det ger direkta incitament för offentliga verksamheter att driva sådana innovationsprocesser och att utveckla ett innovationspartnerskap som krävs för att åstadkomma detta. Det bidrar dels till att offentliga verksamheter utvecklar sina egna innovationsprocesser, dels till att attrahera näringslivets engagemang i detta sammanhang.

Programmet ska uppnå mål kopplade till övergripande systemeffekter och förändringar av aktörers innovationsförmåga kopplade till samhällsutmaningar såväl som bidra till konkreta lösningar i form av innovationer.

- **Innovationsförmåga – programmet ska bidra till**
 - Nya, förnyade eller fördjupade strategiska allianser, partnerskap och nätverk:

Programmet bidrar till en mobilisering av aktörer och etablering av långsiktiga och gränsöverskridande samarbeten, samt nya organisations-, samverkans- och affärsmodeller, som ökar förmågan att möta samhällsutmaningar. Detta manifesteras t.ex. på så sätt att idéer, kunskap, innovationer o.d. från finansierade projekt på olika sätt nyttiggörs i andra verksamheter, för andra målgrupper eller i andra projekt.

- En stärkt förmåga att bedriva innovationsarbete i gränslandet mellan privat och offentlig sektor:

Programmet bidrar till att offentliga verksamheter aktivt och systematiskt efterfrågar och bidrar till att utveckla innovativa lösningar för att möta samhällsutmaningar, förutsättningar och krav, samt initiering och framtagande av regelverk och styrmedel som både stärker och utvecklar aktörernas förmåga att lösa komplexa samhällsutmaningar.

- **Ökad/reell kund- och användarinvolvering:**
 - Programmet bidrar till att aktörerna, jämfört med tidigare projekt, i större utsträckning utvecklar innovationer tillsammans med snarare än för användarna, kunderna och medborgarna. Det kan t.ex. yttra sig genom att offentliga verksamheter och företag efter projektet ser användare, kunder samt medborgare som en naturlig medskapare i utveckling av innovationer för att möta samhällsutmaningar.

- **Innovationer – programmet ska bidra till**

- Ett konkret värdeskapande och nyttiggörande:

I programmet utvecklas lösningar som direkt eller indirekt tydligt bidrar till en grön eller socialt hållbar tillväxt. Värdet som bidrar till en hållbar omställning och stärker konkurrenskraften kan yttra sig i en mängd former, såsom nya affärsmöjligheter och marknadssegment samt signifikanta/tydliga kostnadsbesparingar för företag och offentliga verksamheter.

- En stärkt attraktivitet och investeringsvilja:

Projekten har en lyskraft och relevans som dels medför att svenska aktörer och platser blir attraktiva för internationella aktörer, dels innebär att de attraherar nya investeringar vilket i sin tur leder till ytterligare kraftsamling.

4.3 INNOVATIONSPLATTFORMAR FÖR HÅLLBARA ATTRAKTIVA STÄDER

Vinnova fick 2011 regeringsuppdraget inom Miljöteknikstrategin⁶⁹, som omfattade en satsning på forskning och kunskapsutveckling inom miljöteknikområdet. En del av uppdraget inriktades på stöd till starka innovationsmiljöer för hållbara städer. Utlysningen efterfrågade utmaningsdrivna samarbetsplattformar mellan kommun, näringsliv och forskningsorganisationer, fokuserade på ett geografiskt område (t ex stadsdel) där nya lösningar skulle testas och demonstreras med sikte på spridning av dessa lösningar nationellt och internationellt.

Insatsen inom ramen för regeringsuppdraget blev startpunkt för en längre pilotsatsning i flera faser, som efterhand inriktades på att bygga innovationskapacitet hos kommuner och att utveckla det lokala innovationssystemet. I de senare faserna har innovationsplattformarna fokuserat på att identifiera och undanröja olika former av hinder för förnyelse och innovation (exempelvis i regelverk och policys) samt att driva på kommunens förmåga och kapacitet att arbeta innovativt, på egen hand och i samverkan med andra.

Innovationsplattformarna utgår från vikten av ett förstärkt helhets- och plattformsperspektiv, en lokal behovsbild och en stärkt samverkan mellan aktörer som kan möjliggöra utbyte av information, kunskap, problembeskrivningar och lösningsförslag. Arbetet innebär att skapa förståelse kring vad innovation kan vara i olika sammanhang, vilken funktion som plattformsarbetet kan fylla i olika kontexter och mot olika aktörer samt att säkra bred förankring och politiskt "kapital". Utmaningar i arbetet handlar till exempel om ny rollfördel-

ning när kommun och privat näringsliv kommer in i varandras sfärer. Detta utmanar etablerade uppfattningar om ansvar, professioner och ageranden och skapar lärdomar utifrån en ny kommunal administrativ logik där det kommunala uppdraget till vissa delar definieras och löses genom en bredare samverkan med olika intressenter.

Stadens utmaningar är systemiska, breda och komplexa och staden kan därigenom ses som en central arena för systeminnovation. Stadsutvecklingsprojekt är komplexa och präglas av ömsesidiga beroenden, och helhetsperspektivet kan fångas genom att fokusera på sådana frågor. Den breda samverkan kan möjliggöra för innovation, med utgångspunkt från att det ofta är i skärningspunkten mellan olika perspektiv som förnyelse kan uppstå. Detta skapar potential att bidra till en paradigm- eller systeminnovation.

4.4 POLICYLABB

Regeringen gav 2017 uppdrag till Vinnova att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess⁷⁰. I slutredovisningen av uppdraget framhöll Vinnova att det finns stor potential att stärka statliga myndigheters förmåga att hantera innovationsprocessen inom reglerade sektorer. Erfarenheterna av regeringsuppdraget har varit att det största värdet med policylabb handlar om hur själva processen för att exempelvis utarbeta förslag på ändrade regelverk kan effektiviseras och kvalitetssäkras genom ny innovationsmetodik och nya samarbetsätt.

Även om förvaltningsmodellerna många gånger ser helt olika ut i Sverige och andra länder så finns mycket att lära i ett internationellt perspektiv. Offentlig förvaltning har i olika länder testat att inrätta särskilda policylabb för att stimulera en mer utforskande attityd där experimenterande och test kan ske under ordnade former. Ett policylabb kan vara ett forum och verktyg för arbete över gränser, sektorer och mellan olika förvaltningar, myndigheter och departement. Särskilt viktigt är ofta att man också involverar användare och medborgare i processen, som ska vara öppen och inkluderande.

Det första policylabbet i världen var Mindlab i Danmark, ett tvärsektorieellt utvecklingsteam inne på det danska regeringskansliet. Efter 16 år som aktivt labb valde den danska regeringen våren 2018 att istället skapa ett nytt labb med starkare fokus på digitalisering, Disruption task force. Bland andra kända policylabb kan nämnas UK Policy Lab, GovLab i USA, La 27e Region i Frankrike samt MaRS Solutions Lab i Kanada.

69 N2011/5142/E
70 N2017/01832/IFK

Det finns även andra relaterade initiativ för att stödja policyutveckling. I Storbritannien har departementet för energi, företagande och industri inrättat en fond om 10 miljoner pund (motsvarande 118 Mkr) där regelgivande och regeltillämpande myndigheter kan ansöka om projektmedel, Regulators Pioneer Fund. Syftet är att skapa mandat och ge förutsättningar till arbete med proaktiv policyutveckling. Innovation deals infördes 2016–2017 på prov av EU-kommissionen för att hjälpa innovatörer som möter regulatoriska hinder. Det är frivilliga överenskommelser mellan EU, innovatörer samt nationella och lokala förvaltningar. Endast två "deals" har undertecknats i praktiken.

4.5 INNOVATIONSLEDNINGSTÖD

För att skapa en helhet och adressera utmaningar på flera organisatoriska nivåer, och därigenom förhindra stuprörstänkande inom och mellan olika nivåer, har Vinnova utvecklat ett behovsdrivet innovationsledningsstöd. Ansatsen har varit att skapa en helhet genom att stärka innovationsförmågan i pågående satsningar och existerade strukturer, snarare än ett projektfokus som riskerar avgränsa och angripa delproblem, lägga fokus på tekniska lösningar och därmed begränsa möjligheter att lösa större samhällsutmaningar. Helheten i det här sammanhanget inkluderar stöd på alla nivåer som påverkar satsningens förutsättningar, inklusive:

- politik och tjänstepersoner
- högsta ledningen, chefer och medarbetare i organisationer
- projektledning och andra nyckelpersoner som driver satsningen
- parter inom satsningen, kringliggande miljöer och andra viktiga aktörer i innovationssystemet.

För att identifiera behovet av stödinsatser har Vinnova genomfört en behovsinventering i följande tre steg:

1. workshop för att identifiera utmaningar och möjligheter kring hur varje projekten inom satsningen organiseras och leds.
2. enkät skickas ut för att bättre förstå hur stödet kan utformas för att bygga innovationskapacitet och utveckla innovationssystemet.
3. workshop med projekten för att verifiera att behoven överensstämmer med upplevda behov av stöd.

Insatserna som har paketerats för att möta de identifierade utmaningarna (på olika nivåer) har valts utifrån olika verktyg, metoder och modeller som Vinnova har finansierat inom programmet Innovationsledning och Organisering. De verktyg, metoder och modeller som har erbjudits har utgått från ett antal moduler på strategisk, taktisk och operativ nivå. Tanken har varit att i ett pilotskede testa stödet mot olika målgrupper. Det inkluderar satsningar inom olika Vinnovaprogram som t.ex. Social Innovation, Idéslussar inom kommuner, Vinnväxt och Kompetenscentrumprogrammet. Fler piloter kommer att köras igång i ytterligare en omgång för att få en tillräcklig bredd och variation för att producera både generella och mer kontextbundna insikter.

Preliminära resultat från de pågående innovationsledningsstöden pekar på att de har stärkt förutsättningarna att jobba systematiskt med att stärka innovationsförmågan i både den interna och externa kontexten. För Vinnova ger stödet nya förutsättningar att följa satsningar på ett mer agilt och holistiskt sätt, vilket ökar möjligheten att adressera utmaningar och möjligheter löpande under satsningens livscykel.

05. Slutsatser

Offentlig verksamhet är en fundamental del av samhället och samhällsekonomin i alla moderna samhällen. Samhälleliga infrastrukturer och tjänsteproduktion av olika slag utgör olika offentliga samhällsfunktioner som är av avgörande betydelse för samhällets funktionssätt och för samhällets förnyelseförmåga.

Offentliga verksamhet spelar på många olika sätt viktiga roller för hur innovativt samhällsklimatet är, dvs. hur nytänkande och innovation stimuleras, premieras och implementeras. Det handlar om vilka utvecklingsmål offentlig verksamhet formulerar och styr emot respektive vilken efterfrågan på nya lösningar för att nå verksamheternas mål som offentlig verksamhet har. Det handlar om hur offentlig verksamhet utformar och implementerar olika regelverk för vad som är tillåtet och otillåtet respektive möjligt och omöjligt att adressera i samhället. Det handlar om de instruktioner och styrmedel offentliga verksamheter utformar och tillämpar för sina olika myndigheter och organ på statlig nivå, landstingsnivå och kommunal nivå. Dessutom handlar det om hur offentlig verksamhet prioriterar och utformar politik och olika insatser för forskning, utveckling och innovation.

Svensk offentlig verksamhet präglas av hög kvalitet och hög effektivitet i ett internationellt perspektiv. Det är resultatet av en lång historia av innovation och kontinuerlig verksamhetsutveckling. Sverige är i många avseenden ett internationellt föredöme när det gäller offentlig verksamhets kvalitet och förnyelseförmåga, vars förklaringar i viktiga avseenden är internationellt unika. Innovationsbarometern visar att innovationskraften i offentlig sektor är stor, men konstaterar också att de flesta innovationssatsningarna rör innovation i den egna verksamheten och främst handlar om organisatorisk processinnovation.

Samhället har emellertid förändrats dramatiskt i många viktiga avseenden som lett till flera stora samhällsutmaningar och ökat omvandlingstryck i näringslivet och i offentlig verksamhet. Grön omställning, digital transformation och social hållbarhet ställer nya och annorlunda krav på samhällsfunktionernas och offentlig verksamheters innovationsförmåga för att fortsatt kunna leverera hög kvalitet och effektivitet. Samhällsutmaningarna ställer väsentligt större krav på systemövergripande lösningar och därmed på samspel mellan olika offentliga verksamheter och ett

innovationsdrivande samspel med näringslivet för att framtida samhällsfunktioner ska kunna möta dessa utmaningar.

Digitalisering i allmänhet och AI i synnerhet möjliggör snabba förändringar, vilket leder till förväntningar från medborgare och politiker på att offentliga organisationer ska utnyttja möjligheterna kommer att öka. För att åstadkomma detta krävs att styrmekanismer, organisation och processer är anpassade till en hög grad av omställningsförmåga. Detta blir en stor utmaning i offentlig verksamhet, som behöver relatera denna utveckling med andra krav, inte minst kopplat till rättssäkerhet. Om Sverige som nation och varje myndighet, kommun och landsting ska kunna använda AI för värdeskapande innovation i olika verksamheter och systeminnovation för att lösa gränsöverskridande samhällsutmaningar krävs det tydliga mål som pekar ut riktningen och strategisk styrning som säkrar att utvecklingen går åt rätt håll:

- **Styrning.**
Olika statliga styrmedel, i form av utnämningar, regleringsbrev och myndighetsdialoger bör utnyttjas för att AI-potentialen ska kunna tas tillvara. För kommuner och landsting behöver SKL eller annan nationell aktör ta en aktiv roll för att driva de viktigaste gemensamma projekten med fokus på gemensam informationsdelning.
- **Ledarskap.**
För att Sverige ska bli framgångsrikt ifråga om AI-tillämpning krävs att ledningar agerar som goda föredömen genom att själv använda AI på ledningsnivå, exempelvis genom beslutsstöd, effektiv möteshantering eller genom andra tillämpningar. Det handlar också om att tillåta pilotprojekt där olika tillämpningar utvecklas och testas.

De offentliga aktörernas olika roller krockar lätt med varandra när det gäller innovation, där avvägningar blir allt viktigare mellan å ena sidan olika innovationsbehov och å andra sidan att tillhandahålla stabil service respektive att värna rättssäkerhet och demokrati. Samtidigt är innovation nödvändigt för att långsiktigt värna viktiga värden, dvs. för hållbar utveckling. Att kunna leda och organisera för innovation – formulera mål, hitta verktyg, forma kultur och skapa strukturer – blir mycket viktiga kompetenser i utvecklingen av offentlig verksamhet.

Viktiga faktorer i det sammanhanget är:

- Tydliga mål och strategier för innovation
 - Förmåga att bygga kapacitet och kompetens via tillfälliga projekt
 - Kapacitet att hantera samordningsrelaterade utmaningar
 - Projektledarskap i utvecklingsprojekt
- Sektorsindelning och stuprör förhindrar systemlösningar, eftersom det leder till:
 - Svårigheter i kommunikation
 - Bristande förståelse för olika mål och olika roller
 - Makt- och resursrelaterade konflikter
- Samverkan med externa aktörer är ofta utmanande beroende på:
 - Mål, behovsbilder och intressekonflikter
 - Tidsperspektiv och verksamhetslogiker
 - Erfarenhet av eller vilja att samverka
- Lärande är en viktig utmaning, eftersom:
 - Mekanismer för lärande, kontinuitet och uppskalning sällan ryms i olika projekt
 - Lärande sker huvudsakligen på individuell basis
 - Strukturer och kraft för lärande på ett organisatoriskt plan är ofta svagt utvecklade
 - Spridning av lyckade lösningar är alltför begränsade och resurskrävande

Systemlösningar förutsätter väl utvecklade strategiprocesser och innovationsprocesser i offentlig verksamhet. Organisatoriska strukturer som utvecklats för att möta tidigare samhällsutmaningar och som är logiska ur ett produktionsperspektiv är idag viktiga hinder för offentliga verksamheters förnyelse och förmåga att adressera nya utmaningar. Samhällsfunktionernas utveckling kommer att kräva målmedvetna innovationsstrategier i offentliga verksamheter. Detta saknas i många fall idag.

Frånvaro av tydliga och systematiska processer som fokuserar på tjänstekvalitet i offentliga verksamheter och på innovationsprocesser är ett hot mot välfärdssystemens utveckling och mot Sveriges innovationskraft och mot Sveriges attraktionskraft för ett i hög grad globaliserat näringsliv. Den utvecklingslogik som idag i stor utsträckning präglar offentliga verksamheter leder till:

- Frånvaro av innovationsstrategier
- Svagt utvecklade innovationsprocesser

- Utvecklat lärande kring verksamhetens utvecklingsprocesser
- Svagt utvecklad innovationskompetens
- Utvecklade kvalitetskrav i upphandlingar
- Svagt utvecklad innovationsupphandlingsförmåga
- Utvecklad förmåga att adressera aktuella samhällsutmaningar
- Svagt utvecklat innovationsledarskap i offentlig verksamhet
- Hämmad kreativitet i offentliga verksamheter
- Arbetsmiljöer som i många fall skapar psykisk och fysisk ohälsa

Det är därför en viktig samhällsutmaning att vända denna konserverande utvecklingslogik i sin motsats. Det ställer stora krav på politiskt ledarskap för väsentligt förändrade incitamentsstrukturer för offentliga verksamheter. Det ställer också stora krav på förändrade politiska processer nationellt, regionalt och lokalt respektive på förbättrat samspel mellan dessa olika politiska nivåer. En sådan utveckling behöver baseras på ett förändrat perspektiv på utveckling av samhällets funktioner och på olika offentliga verksamheters bidrag till denna utveckling.

Offentlig innovationsupphandling har varit på den innovationspolitiska dagordningen under mer än ett decennium och har historiskt spelat en central roll i utvecklingen av Sveriges innovationskraft. Det har också varit en del i de senaste nationella innovationsstrategierna och resulterat i flera olika regeringsuppdrag. Dessa har emellertid nästan uteslutande inriktats på förbättrat kompetensstöd, projektstöd och samordningsstöd till upphandlande myndigheter. På detta område har därför en hel del viktiga processer initierats och betydande erfarenheter vunnits.

Däremot har inga väsentliga policyåtgärder vidtagits för att stärka incitamenten för innovationsfrämjande upphandling. Eftersom grundorsaken bakom begränsningarna i innovationsfokus i offentliga upphandlingar ligger i incitamentsstrukturerna, så är detta ett allvarligt policyproblem. Det är i praktiken omöjligt att i grunden kompensera för incitamentsbrister genom olika typer av kompetensstärkande åtgärder för offentlig upphandling, även om dessa ändå är viktiga.

Incitamentsstrukturer för offentlig innovationsupphandling

handlar emellertid om incitamentsstrukturer överhuvudtaget för offentlig verksamhet, inte specifikt om incitament kopplade till offentlig upphandling. Om inte innovation för kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet är högst upp på den strategiska dagordningen i statliga och kommunala myndigheter så:

- utvecklas inte kvalificerade innovationsstrategier
- rekryteras inte kompetens för att genomföra dessa
- adresseras inte den fragmentiserade organiseringen i offentlig verksamhet
- upphandlas inte varor och tjänster för detta
- utvecklas inte uppföljning och lärande för detta

Detta är i grunden en mycket större och ännu mycket viktigare organisatorisk samhällsutmaning än ett ensidigt fokus på offentlig upphandling, även om detta är en betydelsefull del av denna utmaning.

Offentlig verksamhet måste spela viktiga roller för de samhällsomställningar som kommer att krävas för att nå målen i Agenda 2030 genom:

- innovation inom de olika offentliga verksamheterna i sig själva
- innovationsförutsättningar för näringslivet via efterfrågan, regelverk och offentliga tjänster
- policyprocesser för utveckling av systeminnovation för att lösa samhällsutmaningar

Många behov är gemensamma för flera olika offentliga verksamheter samtidigt som samhällsutmaningarna oftast förutsätter väsentligt bättre samspel mellan olika offentliga verksamheter än vad som är fallet idag. Processer för målformuleringar, strategier och implementering av olika insatser för innovation och systeminnovation behöver därför i väsentligt högre grad än idag vara gränsöverskridande och gemensamma.

Samhällsutmaningarna som Sverige och världen står inför förutsätter systeminnovation för att effektivt adresseras. Det ställer stora krav på offentlig verksamhet och förutsätter:

- Genuint horisontella och långsiktiga policyprocesser tvärs över politikområden

- Välutvecklat samspel mellan statliga, regionala och lokala aktörer och processer
- Utvecklingsbaserad samverkan mellan olika offentliga verksamheter

För att åstadkomma detta krävs en målmedveten politik som utmanar traditionella sätt att organisera policyprocesser, relationer mellan statliga och regionala aktörer respektive samspel mellan olika offentliga verksamheter. Policyutmaningarna för att åstadkomma detta är mycket stora, men potentialen att bidra till samhällsnytta, internationell konkurrenskraft och hållbar tillväxt genom en sådan utveckling är avsevärd.

Referenser

Betänkande 2009/10:FiU38. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

CEN/TC 389 Innovation Management.

Center for Offentlig Innovation, 2015. Spredning af offentlig innovation. Hvad kan vi lære af forskningen?

Center for Offentlig Innovation, 2016. Spredningsguiden. Gør det nemt at dele og genbruge innovation.

Denti, L. och Krueger, M., 2019. Spridningslabbet: ny metod för att sprida goda innovationer i offentlig sektor.

Finansdepartementet, 2016. Nationella upphandlingsstrategin.

Frankelius, P., 2014. Innovation i offentlig verksamhet – vart står vi? Vart går vi? Sveriges Kommuner och Landsting.

Hedman Rahm, L., Hedman, P. och Bruse, L., 2019. Utvärdering 10 projekt inom innovationsupphandling. Regionakademien AB och Balanserad 3.0 AB på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten i samverkan med Vinnova.

Holmberg, P-E. och Perneståhl Brendan, A., 2018. Färdplan för åtgärdsområde Kombinerad mobilitet som tjänst i Sverige. Revision 2. På uppdrag av regeringens samverkansprogram Nästa generations resor och transporter.

Holmlid, S., 2017. DEPLOY Spridning av design drivna arbetssätt i offentliga organisationer. Linköpings Universitet.

<http://www.myndighetsregistret.scb.se/>, avläst 2019-02-08

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)), avläst 2019-10-28

<https://oecd-opsi.org>, avläst 2019-10-28

<https://skl.se/>, avläst 2019-10-28.

<https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/forskingochinnovation/innovation.25352.html>, avläst 2019-10-28

<https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/medarbetare/verksamhetsinriktning/>, avläst 2019-10-28

<https://www.coi.dk/>, avläst 2019-10-28.

<https://www.fornyselabbet.se/>, avläst 2019-10-28

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/>, avläst 2019-06-20

<https://www.spridningsguiden.se/>, avläst 2019-10-28.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/trendens/samverkan-med-leverantorer-for-att-hantera-forandring/samverkan-med-ideburen-sektor--bara-iop/>, avläst 2019-05-08

ISO/TC 279 Innovation Management.

IVA, 2005. Utmaningar för staten, näringslivet och forskningen. Om kunskap, strategier och tillväxtfrämjande aktiviteter på avreglerade marknader.

Krohwinkel, A., Rognes, J. och Winberg, H., 2015. Ersättningsystem för innovation i vård och omsorg – En studie av åtta projekt som utvecklar nya ersättningsmodeller. Vinnova Rapport VR 2015:08.

Lundegård, R., Winqvist, J. och Wallenholm, H., 2017. Innovation och förnyelse inom 112 svenska myndigheter – vad utmärker dem som lyckas och vilka är framgångsfaktorerna? Implement Consulting Group.

N2011/5142/E. Uppdrag att genomföra en satsning på forskning och kunskapsutveckling inom miljöteknikområdet.

N2014/2618/FIN. Uppdrag om innovationsledaryft för beslutsfattare för ökad förmåga att bedriva innovationsarbete i offentlig verksamhet.

- N2017/01832/IFK. Uppdrag att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess.
- Nählinder, J. and Fogelberg Eriksson, A., 2017. The MIO Model. A Guide for Innovation Support in Public Sector Organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(2):23-47.
- Nählinder, J. och Fogelberg Eriksson, A., 2017. Att skapa förutsättningar för innovation. Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudier 2015" Vinnova Rapport VR 2017:01
- Nählinder, J., 2012. Vi tar höjd för innovationerna - Att förstå innovationer i kommunal sektor. *HELIX Working Papers* 12/03.
- OECD/LEGAL/0450. OECD. Declaration on Public Sector Innovation.
- Palm, K. 2017. Erfarenhetsutbyte inom offentlig sektor - en kartläggning baserad på 6 initiativ.
- Pettersson, O. och Söderlind, D., 1993. Förvaltningspolitik. Stockholm: Publica.
- Proposition 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Rakar, F., 2018. Lärprojekt Trelleborgsmodellen – från rebell till modell.
- Ramböll, 2019. Utmaningsdriven innovation Programanalys Delrapport 1 Mars 2019.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:315.
- Rise i samverkan med innovationsplattformarna, 2017. Leda och organisera innovation för hållbara städer och samhällen – erfarenheter från innovationsplattformarna.
- Rise i samverkan med innovationsplattformarna, 2019. Innovationskapacitet för att leda och organisera hållbar samhällsutveckling - erfarenheter och rekommendationer från innovationsplattformarna.
- Sandoff, A., Algehed, J., Bladini, F., Jensen, C., Palm, K. och Williamsson, J., 2015. Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer. Slutrapport följeforskningen. *Mistra Urban Futures Report* 2015:16.
- Sandoff, A., Algehed, J., Williamsson, J., Jensen, C. och Bladini, F., 2018. Staden som arena för innovation. En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan. *Vinnova Rapport VR 2018:05*.
- SIS/TK 532 Innovation Management.
- Smith, G., Sochor, J., Karlsson, M., 2019. Public-private innovation: barriers in the case of mobility as a service in West Sweden. *Public Management Review*, 21(1): 116-137. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1462399>
- SOU 2007:10. Ansvarskommittén. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2013:40. Innovationsrådet. Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet. Slutbetänkande av Innovationsrådet.
- SOU 2019:13. Agenda 2030-delegationen. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Betänkande av Agenda 2030-delegationen.
- Statskontoret, 2018. Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur.
- Svenskt Näringsliv 2019. Upphandling som strategiskt verktyg. Guide för bättre lokalt företagsklimat.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2019. Innovationsbarometern. En enkätstudie om innovationsarbete i offentlig verksamhet.
- Tyrstrup, 2014. I välfärdsproduktionens gränsländ. Organisationsforum mellanrum i vård, skola och omsorg. Entreprenörskapsforum, Fores och Stiftelsen Leading Health Care.
- Upphandlingsmyndigheten 2019. Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare. Slutrapport Regeringsuppdrag 2017–2018. Rapport 2019:3
- Upphandlingsmyndigheten, 2017. Trendens – utvecklingen på upphandlingsområdet 2017:2, s.49–53
- Vinnova, 2016. Innovationsledarlyft för beslutsfattare för ökad förmåga att bedriva innovationsarbete i offentlig verksamhet. N2014/2618/FIN
- Zingmark, A., 2018. Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer. Analys och rekommendationer. *Vinnova Rapport VR 2018:02*.

Vinnova Rapport VR 2019:14

Offentlig verksamhets innovationskraft

VINNOVA
Sveriges innovationsmyndighet