

HELIX Working Papers

ISSN 1654-8213

12/3

# Vi tar höjd för innovationerna

– Att förstå innovationer i kommunal sektor

Johanna Nählinder



**Linköpings universitet**

HELIX

Linköpings universitet

SE-581 83 Linköping

SWEDEN

<http://www.liu.se/helix>

Tryck: Linköpings universitet, LiU-Tryck



## Innehåll

1	Introduktion .....	1
1.1	Följeforskning som metod .....	4
2	Litteraturoversikt.....	7
2.1	Att sprida idéer är inte detsamma som att översätta idéer .....	8
2.1.1	Den dubbla översättningens utmaning .....	9
2.2	Konnotationer till begreppet innovation.....	10
2.3	Tre svenska rapporter om innovationer i offentlig sektor.....	11
2.3.1	Innovativa processer: SOU 2003:90 .....	11
2.3.2	Måste innovationer vara av metall.....	12
2.3.3	Tjänsteinnovationer i offentlig sektor .....	13
3	Vad gör innovationer i kommunal kontext speciella?.....	15
3.1	Innovationer i kommunal sektor som stympat begrepp .....	15
3.2	Innovationer i kommunal sektor som ympat begrepp .....	18
4	Erfarenheter från PIMM-projektet.....	21
5	Projektet ”innovationspolicies i offentlig sektor” .....	25
5.1	Rapporten ”innovationsarbete i offentliga organisationer” .....	25
5.2	Projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor” .....	26
5.2.1	En utbildning med möten, hemläxor och coachning.....	28
5.2.2	En utbildning med flera syften och mål.....	30
5.2.3	Vad krävs för att ett kommunalt innovationsarbete ska uppfylla målen? .....	30
6	Fem deltagare med fem beskrivningar .....	34
6.1	A: innovationer för att kunna bedriva en verksamhet värd namnet.....	34
6.2	B: kräksjuk på ord som tjas bort .....	35
6.3	C: det är egentligen ingen skillnad mot industrin .....	36
6.4	D: två processer som går hand i hand .....	36
6.5	E: orden ska inte begränsa oss i arbetet.....	37
7	Projektets programlogik.....	38
7.1	Oklart vad som är en kommunal innovation .....	38
7.1.1	Frustrerande översättning.....	40
7.1.2	Förvaltningsval formar översättning .....	41
7.1.3	”Medarbetarskap och innovation går hand i hand” .....	42
7.2	Hur stödjer man kommunala innovationer? .....	42

7.3	Varför behövs en innovationspolicy? .....	44
8	Diskussion.....	46
8.1	Många frågor behöver svar .....	46
9	Sammanfattning .....	48
9.1	Svårigheten att förstå begreppet innovationer leder till problem .....	48
9.2	Innovationer ska vara nytta, inte främst personalvård .....	48
9.3	Tre aktuella problem.....	49
10	Källor.....	50
10.1	Tryckta källor .....	50
10.2	Elektroniska källor .....	52
10.3	Muntliga och otryckta källor .....	52
11	Bilaga 1: Intervjuguide.....	53
12	Bilaga 2. Projektets mål .....	55
13	Bilaga 3: Exempel på innovationer i offentlig sektor.....	56

## Figurförteckning

Figur 1.	Följeforskarens roller och potentiella konflikter. Källa: Bienkowska m fl (2010).....	5
Figur 2.	Innovationer i kommunal sektor som stympat begrepp.....	16
Figur 3.	Den utökade taxonomin produkt- och processinnovationer. Källa: Edquist (1997). .....	16
Figur 4.	Innovationer i kommunal sektor som ympat begrepp.....	18
Figur 5.	Spänningar i den moderna staten. Källa: Hämtat från Pettersson, O. & Söderlind, D. (1993) sidan 17.....	19
Figur 6.	Innovationsbegreppet i kommunal sektor som ympat begrepp med utgångspunkt i spänningarna i den moderna staten.....	20
Figur 7.	Idéer inkomna till PIMM november 2009 uppdelat efter produkttyp. Källa: Nählinder 2010. ....	22
Figur 8.	Förväntat (t.v) och faktiskt (t.h) utfall av innovationsprocessen i PIMM. Källa: egen forskning samt ALMI (2006).....	23
Figur 9.	Vad är en innovationspolicy? Källa: presentation av Joakim Kärnborg, Östsam workshop 1 .	27

## Tabellförteckning

Tabell 1. Den formella ekonomin uppdelad efter sektor och produkttyp. Källa: egen forskning.....	8
Tabell 2. Jämförelse av användningen av begreppen "public" och "government" i Oxford Handbook of innovation (Fagerberg mfl 2005) samt Oslo manualen (OECD 2005a). Källa: egen forskning .....	9
Tabell 3. Val av ambitionsnivå och förväntat resultat. Källa: hämtat från Regionförbundet Östsam (2010) sidan 21. ....	26
Tabell 4. Jämförelse mellan invånarantal och antal anställda i de fem kommuner som ingår i projektet. Källa: www.scb.se, www.skl.se. ....	27
Tabell 5. Schematisk beskrivning av projektets upplägg. Källa: presentation 110914. ....	28
Tabell 6. Deltagare i pilotprojektet. Källa: Fältanteckningar .....	30
Tabell 7. Rekonstruerad programlogik av projektet. Källor: 1 Regionförbundet Östsam (2010), 2 Crearum (2011), 3 Fältanteckningar .....	32
Tabell 8. Förhållningssätt till innovationer och innovationsstöd bland de intervjuade kommunerna .	43



# 1 Introduktion

---

Tilltron till innovationer är stark. Det finns en föreställning att innovationer leder till att resurser används mer effektivt, till att nya produkter tas fram som skapar tillväxt, till nya arbetstillfällen. Innovationer blir ett positivt laddat ord, synonymt med framsteg.

Ordet innovation användes länge enbart för en viss typ av förändringar inom tillverkningsindustrin. I motsats till tillverkningsindustrin har offentlig sektor, exempelvis, ofta setts som i stort sett icke-innovativ med byråkrati, hierarki och fyrkantiga tjänstemän. Avsaknaden av innovationer i offentlig sektor har setts som en konsekvens av offentliga sektorns uppbyggnad och därmed mer eller mindre omöjlig att förändra. Samtidigt finns en innovations-trötthet hos anställda i offentlig sektor. Bilden går inte ihop.

Inom den gängse innovationsforskningen är ofta offentlig sektor osynlig, i alla fall som innovatör. Offentlig sektor, och delar av offentlig sektor, diskuteras däremot i andra egenskaper, exempelvis som upphandlare (där man genom sin köpkraft kan ställa krav på innovationer) eller inom försvaret (som anses vara en viktig beställare av ny teknik).

Under de senare decennierna har perspektivet på offentliga sektorns innovativitet förändrats. Tidigare diskuterades förvisso innovationer i offentlig sektor, men som del i andra diskussioner, till exempel modernisering, (OECD 2005b, Hambleton 2000, Benington 2000), rationalisering (Hentic & Bernier 1993) eller e-governance (Olsson & Åström 2006). Vad som är nytt är att fenomenet oftare diskuteras i termer av innovationer eller ständiga förbättringar.

Det senaste decenniet har begreppet innovationer alltmer använts för att diskutera förändringar i offentlig sektor. Denna förändring kan spåras till EU directorate of Enterprise. I rapporten Innovation tomorrow (Kommissionen 2002) görs ett panorama av utvecklingen på innovationspolicyområdet. Utvecklingen delas upp i tre generationer. I den första generationens innovationspolitik låg fokus på de teknologiska innovationerna. Man utgick från de så kallade linjära modellen som poängterade forskning och utveckling (FoU) som källan till nya innovationer.

I den andra generationens innovationspolitik användes systemmodeller som innovationssystemansatsen, kluster eller triple helix för att förstå förutsättningarna för att främja innovationer. Innovationsbegreppet vidgades också och framförallt sågs andra faktorer som viktiga för att främja innovativitet, såsom samarbete och stödstruktur för

företag (Kommissionen 2002). I Sverige döptes också NUTEK om till VINNOVA – verket för innovationsstudier – år 2001. Detta visar tydligt på ett skifte i fokus av innovationspolitik. Samma skifte återspeglas i den så kallade Oslo manualen, där Eurostat och OECD föreslår riktlinjer för innovationsmätning. Den andra versionen av Oslo manualen (OECD 1997) fokuserade på det enskilda företaget medan den tredje versionen (OECD 2005a) lägger stor tyngdpunkt på samverkan (Bloch 2007).

Den tredje generationens innovationsstudier följde nära på den andra generationens. Medan den andra generationens innovationspolitik hade vidgat fokus på innovationspolitiken satte den tredje generations innovationspolitik innovation i centrum för varje politikområde. Som en konsekvens har ordet innovation genomgått samma utveckling som ord som gender och miljö, som nu blivit allmänt vedertagna på tvärs. (Nählinder 2011a)

Övergången till den tredje generationens innovationspolitik har fått två viktiga konsekvenser. *Först och främst* försöker man lyfta in innovationspolitik som en kärnkompetens i varje politikområde och inte som ett särintresse. För det andra innebär det att innovation inte längre är en fråga enbart för privat sektor (med tillverkningssektorn i fokus) utan även för offentlig sektor. Detta skifte innebär också att ett policyfönster öppnas: det är en möjlighet för forskning för innovation i offentlig sektor, men också för att tolka förändringar inom offentlig sektor som innovationer.

Detta skifte i innovationspolicy kan delvis belysa tre olika fenomen:

- Varför man alltmer ofta använder ordet innovation för att förklara och främja förändring inom offentlig sektor.
- Hur ord som tjänsteinnovation, , organisatorisk innovation, practice driven-innovation eller employee-driven innovation. (cf. Ellström 2010, Edquist 1997, Drejer 2004, Lam 2005, Nählinder 2005, LO 2008) fått spridning. När innovationsstudiefältet breddats och inte längre enbart är begränsat till teknologiska innovationer beskrivs även andra fenomen i termer av innovationer och det finns behov för fler och andra termer.
- Varför vi får en splittrad bild av vad innovationer i offentlig sektor är. Det tvingar oss att använda begrepp omsorgsfullt och skriker efter en genomtänkt konceptualisering.

Området innovation i offentlig sektor får alltmer uppmärksamhet, och det finns en vilja att bättre använda sig av den offentliga sektorns innovationskraft för att lösa samhällets



framtidspöblem. Trots det är det inte lätt att stödj innovationer i offentlig sektor och det är inte självklart hur man ska och kan bära sig åt för att göra det. I den här rapporten beskrivs en process, ett pilotprojekt, där företaget Crearum på regionförbundet Östsams uppdrag har genomfört en serie möten och handledning däremellan för att stödj fem kommuner i Östergötland att ta fram egna dokument, innovationspolicies, som stödj deras innovationsarbete.

Detta är en svår process, och det är en process där deltagarna saknar förebilder. Den allmänna förståelsen av innovationer sammanfaller ofta med den första generationens innovationspolitik där innovationer är förbehållet en viss typ av företag i tillverkande sektorer. Deltagarna i projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor” förväntas inte bara kunna göra denna översättning av begreppet från första generationens innovationspolitik till tredje generationens innovationspolitik utan de förväntas också se vilken nytta innovationer gör för deras egen organisation och hur man skulle kunna stödj innovationsarbetet.

Syftet med den här rapporten är tvåfaldigt.

*Det första syftet* är granska och analysera arbetet inom projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor” med avseende på funktionalitet. Finns det förutsättningar för projektet att uppnå sina mål?

*Det andra syftet* är att analysera hur de deltagande kommunerna förstår innovationsbegreppet och relaterar till hur innovationsarbetet kan och bör stödj i den egna kommunen.

Rapporten är disponerad på följande sätt.

Efter introduktionen (kapitel 1) diskuteras i rapportens andra kapitel forskning inom området innovationer i offentlig sektor. Fokus i kapitlet ligger på tre svenska rapporter som är viktiga för att förstå hur området har utvecklats. Kapitel 3 tar avstamp från den tidigare forskningen och presenterar två olika modeller som tillsammans skapar ett ramverk för att på ett bättre sätt förstå innovationsbegreppet i offentlig sektor. I det fjärde kapitlet presenteras projektet PIMM som var en föregångare till projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor”. Inom PIMM, som riktade sig till anställda inom medicin, vård och omsorg i landsting och några kommuner i Östergötland, arbetade man aktivt med att stödj anställda med innovativa idéer. Kapitel 5, som är ganska omfattande, beskriver projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor”, dess bakgrund, dess

huvudsakliga uppbyggnad samt dess programlogik. Kapitel 6 ger en bild av hur några av projektets deltagare uppfattar innovationsbegreppet. Kapitel 7 analyserar den bild av projektet "Innovationspolicies i offentlig sektor" som framkommer i kapitel 5 med utgångspunkt i rapportens syfte. I kapitel 8 presenteras och diskuteras rapportens resultat. Den egentliga rapporten avslutas sedan med en källförteckning.

Till rapporten hör även tre bilagor. I den första bilagan presenteras de intervjufrågor som använts vid intervjuerna med projektets deltagare. Den andra bilagan innehåller ett längre citat där projektet har formulerat sitt mål. Under projektets gång hr det framkommit ett behov att se och ta ställning till exempel på vad innovationer i offentlig sektor kan vara. Därför har en sådan längre bilaga lagts till rapporten.

## 1.1 Följeforskning som metod

På uppdrag av Östsam och inom ramen för Helix VINN Centre of Excellence har jag verkat som följeforskare av projektet. Jag har i andra sammanhang skrivit om följeforskningens roll (Nählinder 2009) och dilemman (Bienkowska mfl 2010).

Följeforskning är ett verktyg för att se till att investeringar i utvecklingsprojekt leder till resultat. Följeforskarens roll påminner därför mycket om utvärderarens roll. En viktig skillnad mellan en utvärderare och en följeforskare är att den senare följer projektet under hela dess löptid. Detta innebär att följeforskare kan skapa sig en grundlig förståelse för projektet och kan i dialog med projektledningen identifiera problem med projektet redan under löptid. På så sätt kan följeforskaren på ett konstruktivt sätt bidra till lärande redan under projekttiden. (Nutek 2008)

En viktig grundsten i följeforskningen är att skapa relationer som möjliggör framgångsrik följeforskning. En viktig förutsättning är att skapa och återskapa tillit. Följeforskningsrollen är en roll som kräver mycket fingertoppskänsla. Utan denna fingertoppskänsla är det svårt att bli insläppt och få access. I arbetet med innovationspolicyprocessen har jag inte upplevt några problem med att skapa tillit. Tvärtom har alla deltagare och utbildare varit mycket öppna och det har funnits ett gemensamt intresse att öka sin förståelse om innovationer i offentlig sektor.

I denna process måste följeforskaren också vara på det klara med vilken roll han eller hon spelar i projektet. Vi kan skilja på tre arketyper eller roller: en följeforskare kan välja att verka som forskare (som är distanserad och ser följeforskningen primärt som ett tillfälle

att samla empiriska data), som utvärderare (som primärt kontrollerar att projektet styr mot mål och ger underlag för lärande, främst för finansiären) eller som projektfacilitator (som primärt fungerar som en stödfunktion för projektledaren). Detta har jag tillsammans med Dzamila Bienkowska och Charlotte Norrman diskuterat i Bienkowska m fl (2010). En viktig konsekvens av dessa triangelroller är att, även om få följeforskare enbart håller sig till en av de tre rollerna, peka på att följeforskarens roll och val av lojalitet är en komplex process.



**Figur 1. Följeforskarens roller och potentiella konflikter.**  
**Källa: Bienkowska m fl (2010).**

Som följeforskare kan man alltså välja att förhålla sig på olika sätt; genom att vara lojal med sig själv (prioritera insamlande av forskningsmaterial), genom kontrollaspekten (lojal med finansiären och därtill hörande stakeholders) eller med projektet som sådant (lojal med projektledningen). Jag nämner detta eftersom valet av roll skapar olika mål- och lojalitetskonflikter.

Rollen som följeforskare är alltid grannlaga. har varit en svår balansgång i det här projektet. Att följeforskaren även har innovationer i offentlig sektor som forskningsområde har inneburit en balansgång för att förhindra att forskaren inte intar rollen som expert eller legitimerare av processen. Projektledningen har varit väl medveten om följeforskarens kompetens inom området. De har, självklart, velat använda den för att utveckla och driva projektet men inte få sin projektstrategi ifrågasatt. Den senare känslan har ibland uppstått och uttryckts både av projektledning och deltagare. Erfarenheterna ledde till en omprövning av följeforskningens genomförande för att inte störa den planerade processen. Ett resultat av omprövningen var att arrangera intervjuer vid sidan av processen. På så sätt fick jag som följeforskare en egen arena, skild från utbildarnas.

Intervjuerna, som ofta snarare har haft karaktären av samtal, har haft ett dubbelt syfte. Jag har intervjuat som en kritisk vän till projektet, inte som en kontrollant eller journalist. Intervjuerna har också utformats på ett sådant sätt att de ska bidra till deltagarnas lärande och jag har också valt att anonymisera deras svar och döpt om dem till A, B, C, D och E.

I den här arbetsrapporten har jag främst använt mig av arbetsanteckningar från möten och intervjuer. I någon mån har jag använt mig av annat skriftligt material. Med ett undantag har inte intervjuerna spelats in, utan för att förstärka tilliten har anteckningar istället tagits synkront. Intervju-frågorna framgår av bilaga 1.

## 2 Litteraturöversikt

---

Innovationsstudier har de senaste decennierna varit ett snabbt växande forskningsfält. Fältet, eller snarare fälten, för forskningsområdet har många rötter, har sin grund i industrin och de innovationer som finns där.

Först mycket senare ökade intresset för innovationer i tjänstesektorer. Det motstånd, och de debatter som varit inom fältet innovationer i tjänstesektorn, ger en fingervisning om vilket motstånd som funnits mot att vidga begreppet. (se exempelvis Nählinder 2005 för en översikt). Samtidigt sänder det klara signaler om var fokus i innovationsbegreppet ligger.

År 2005 utgavs ett standardverk inom innovationsforskningen, Oxford Handbook of innovation. Handboken hade stora pretentioner:

*” The purpose of this volume is to contribute to a holistic understanding of innovation. The volume includes twenty-one carefully selected and designed contributions, each focusing on a specific aspect of innovation, as well as an introductory essay that sets the stage for the chapters that follow.”*

*Fagerberg, J. mfl (2005), sidan V.*

Handboken presenterar en definition som är vid nog att inkludera även andra innovationer än de som sker inom tillverkningsindustrin. Forskningen om tjänsteinnovationer förpassades till ett specialkapitel.

*” Invention is the first occurrence of an idea for a new product or process, while innovation is the first attempt to carry it out into practice.”*

*Fagerberg, J. (2005), sidan 4.*

Handbokens definition skiljer sålunda på uppfinningar och innovationer, där de senare måste ha omsatts i praktiken. Trots att definitionen är tillräckligt vid ligger fokus mycket tydligt på en typ av innovationer: de som sker inom tillverkningsindustrin.

Ovan har vi kunnat konstatera att det finns ett fokus på innovationer i tillverkningsindustrin. Det har varit svårt att inkludera innovationer i tjänstesektorer i denna definition. För att kunna studera innovationer i offentlig sektor måste forskningen kunna ta ännu ett analytiskt steg: att gå från privat sektor och de innovationer som sker

---

där till den offentliga sektorn och de innovationer som sker där. Detta visas grafiskt i Tabell 1. Medan privat sektor är såväl tjänstproducent som varuproducent är offentlig sektor nästan enbart tjänstproducent.

**Tabell 1. Den formella ekonomin uppdelad efter sektor och produkttyp.**

**Källa: egen forskning**

		Typ av produkt	
		Vara	Tjänst
Typ av sektor	Privat	I	II
	Offentlig	III	IV

Huvudsakligen sker innovationsforskning i ruta I i matrisen och viss forskning, som i ökande utsträckning inkluderas i den ”vanliga” innovationsforskningen, ligger i ruta II.

## **2.1 Att sprida idéer är inte detsamma som att översätta idéer**

Ett sätt att förstå de utmaningar som är förknippade med att applicera ett begrepp i en ny kontext är att använda sig av begreppet översättning, eller ”translation of ideas” som analytiskt verktyg. Begreppet översättning, som Czarniawska & Joerges (1996) använder det, bygger i sin tur på Bruno Latours tankegångar. Det är svårt att kortfattat fånga de tankar som Czarniawska & Joerges utvecklat.

Czarniawska & Joerges (1996) diskuterar hur användandet av begreppet översättning fokuserar att den ursprungliga idén inte är densamma som slutresultatet. Eftersom idéspredning är en mänsklig aktivitet kommer det att uppstå trögheter och det går inte att förutsäga vilket resultatet kommer att bli. Idéer förändras i en process där idéer översätts till objekt (såsom exempelvis texter) som i sin tur översätts till handling (människor ansluter sig till idén, formella beslut tas) vilka i sin tur kan komma att översättas till institutioner som i sin tur åter kan översättas till idéer.

Här används begreppet översättning för att tydligt visa att det är en process att använda ett ord som är utvecklat inom ett fält för att ge en rättvisande bild inom ett annat fält. Ordet översättning (”translation of ideas”) skiljer sig alltså från spridning (”diffusion”) som inte tydliggör att idéer genomgår viktiga förändringar när de används i nya sammanhang.

## 2.1.1 Den dubbla översättningens utmaning

Forskning om innovationer i offentlig sektor kräver således en dubbel översättning av innovationsbegreppet: från varor i privat sektor till tjänster i offentlig sektor, det vill säga från ruta I till ruta IV i Tabell 1.

Som framgick i introduktionskapitlet har forskningen inom området innovationer i offentlig sektor till stor del varit policydriven. Det framgår också av de rapporter som refereras nedan. Den nära kopplingen till policy och praktiska tillämpningar av forskningen gör att även den policynära diskussionen av innovationer i offentlig sektor är av intresse.

Två viktiga organisationer för den policynära innovationsdiskussionen är OECD och Eurostat, som gemensamt står bakom den så kallade Oslo manualen (OECD 2005a), som anger riktlinjer för hur innovationer och innovationsarbete ska mätas. Grundat på Oslo manualen genomförs också stora enkätstudier (CIS: Community Innovation Studies) riktade till företag.

Jag har ovan presenterat två standardverk, Oxford handbook och Oslo manualen, som var och en på sitt fält är inflytelserika. Hur ser dessa två standardverk på innovationer i offentlig sektor? Jag har genomfört båda verken och analyserat i vilka sammanhang de använder orden ”public” respektive ”government”.

**Tabell 2. Jämförelse av användningen av begreppen ”public” och ”government” i Oxford Handbook of innovation (Fagerberg mfl 2005) samt Oslo manualen (OECD 2005a).**

Källa: egen forskning

Offentlig sektors huvudsakliga roll	Antal omnämmande		Andel omnämmanden	
	Oslo-manualen	Oxford handbook	Oslo-manualen	Oxford handbook
Som aktör i innovationssystem	7	28	0,13	0,10
Som finansiär/utförare av FoU	19	101	0,37	0,35
Som lagstiftare/policymaker	12	90	0,23	0,31
Som upphandlare	1	14	0,02	0,05
Som finansiär annat än FoU	1	7	0,02	0,02
Som analytiker/kunskapskälla	3	8	0,06	0,03
Som skapare/stödjare av nätverk	1	4	0,02	0,01
Som innovator	3	4	0,06	0,01
Övriga roller	5	30	0,10	0,10
Summa	52	286	1	1

I Oslo-manualen nämns orden ”public” och ”government” sammanlagt 52 gånger. Offentlig sektor omnämns huvudsakligen för sin roll inom forskning och utveckling (FoU) samt som lagstiftare och policymaker. Som framgår av Tabell 2 är det enbart i 3 av fallen, eller 6 procent, som offentlig sektor omnämns som innovatör. I de fallen är det i *negativ* bemärkelse, exempelvis:

*”Innovation is also important for the public sector. However, less is known about innovation processes in non-market-oriented sectors. Much work remains to be done to study innovation and develop a framework for the collection of innovation data in the public sector. Such work could form the basis for a separate manual.”*

*OECD (2005a) sidan 16.*

Även för Oxford Handbook of innovation (Fagerberg mfl 2005) är resultatet nedslående. I Oxford handbook nämns orden ”public” och ”government” sammanlagt 286 gånger varav i 4 fall som innovatör.

När offentlig sektor diskuteras i de båda verken ovan, både i forsknings-sammanfattningen Oxford Handbook och i innovations-manualen Oslo Manual är det som främjare för andras innovativitet och inte som innovativa i sig. Både Oslo manualen och Oxford handbook ser till den betydelse den offentliga sektorn har för att ge förutsättningar för den privata sektorn (företag) att vara innovativa. Vi måste alltså skilja på att vara innovativ och stötta andras innovationsarbete!

## **2.2 Konnotationer till begreppet innovation**

Innovationer i offentlig sektor har varit, och är fortfarande på många sätt, ett vitt område på kartan. En orsak till att det är svårt att arbeta med begreppet innovation i offentlig sektor är att de konnotationer vi har till begreppet är djupt rotade i den privata sfären och dess målsättningar, processer och produkter. För att anknyta till diskussionen ovan är innovationsbegreppet inte översatt till den offentliga sektorn och dess innovativitet.

SCB arbetade i pilotprojektet ”Innovationer inom offentlig sektor 2009” med att ta fram frågor för att undersöka innovativiteten i offentliga organisationer. Frågorna är tydligt utformade med privat sektor som förebild, vilket framgår av exempelvis följande fråga:



*Vilka typer av innovationer introducerades under 2008-2009? [...]*

*f) nya affärsmetoder för att organisera arbetet eller förfarandet (dvs omstrukturering av affärsprocesser, kvalitetsstyrning, utbildningsystem o.d.)*

*Utkast till enkät "innovationer i offentlig sektor"*

I citatet ovan, från ett tidigt utkast till en enkät om innovativitet riktad till offentliga myndigheter, frågar man om förändringar i myndighetens affärsmetoder. Detta är ett tydligt exempel på hur man i detta skede inte hade översatt innovationsbegreppet och vad det står för från privat sektor till offentlig sektor. Innovationer förväntas vara samma sak som i privat sektor och förväntas fångas i samma ord.

## **2.3 Tre svenska rapporter om innovationer i offentlig sektor**

Innovationer är nytt i offentlig sektor – i alla fall som begrepp. Tittar vi närmare på hur innovationslitteraturen betraktar offentlig sektor ser vi inte mycket. I en litteraturgenomgång (Nählinder 2008) hittade jag få och splittrade nedslag i fältet innovationer i offentlig sektor. Inte heller senare forskning bidrar nämnvärt till att fokusera forskningen inom området (Windrum & Koch 2008). Jag drog då slutsatsen att det då inte fanns en sammanhållen diskussion. De förda diskussionerna ligger i gränslandet mellan forskning och policy. Det märks också på de svenska rapporterna med anknytning till innovationer i offentlig sektor. Nedan presenterar jag tre utredningar som tydligt behandlat innovationer i offentlig sektor. Utöver dessa ska nämnas "innovationsarbete i offentliga organisationer" skriven av regionförbundet Östsam som presenteras senare i rapporten.

### **2.3.1 Innovativa processer: SOU 2003:90**

Utredningen Innovativa processer (SOU 2003:90, särskild utredare Janerik Gidlund och sekreterare Per Frankelius) undersökte om FoU-medel inom kommuner och landsting kan användas på ett sådant sätt att fler innovationer kommer till stånd.

Utredarna har valt att arbeta med begreppet *innovativa processer*, snarare än innovationer, som en hävstång för att angripa frågan. Man vidgar begreppet så att det inte enbart anknyter till teknisk förändring och genom att tydligt lyfta in medborgaren försöker man också göra begreppet relevant för offentlig sektor.

Rapporten visar även på två intressanta aspekter. För det första ses innovationer och innovativa processer som en lösning på problem inom kommun och landsting. Man väljer att använda sig av det begreppet (istället för exempelvis effektivitet, modernisering eller rationalisering) för att beskriva eventuella lösningar. För det andra väljer man i direktivet att rikta in sig på FoU-insatserna och hur dessa skulle kunna användas på ett adekvat sätt. Detta bygger ytterst på den sk. linjära modellen som poängterar forskningens roll för att stödja innovativitet. Inom tjänsteproduktion – dit det mesta av välfärdsstatens produktion hör – har forskning inte alls denna dominerande roll vilket bekräftas i Hovlin mfl 2011.

### **2.3.2 Måste innovationer vara av metall**

År 2007 publicerades en rapport kallad ”måste innovationer vara av metall” (Utbult 2007). Rapporten var en slutrapport från projektet innovativa kommuner och landsting där bland annat VINNOVA, SKL, Stiftelsen Trygghetsfonden för kommuner och landsting, Landstingsförbundet och LFTP (landstingets fond för teknikupphandling och produktutveckling) ingick.<sup>1</sup>

Rapporten riktar sig främst till praktiker inom kommuner och den beskriver sig själv som en inspirationsbok. Rapporten är tilltalande utformad med många färgbilder och överskådlig layout. Slutrapporten lyfter fallstudier och goda exempel. Jag upplever att inspirationsboken är baserad på de ingående forskningsprojekten, men den har ingen ambition att systematiskt redogöra för vad forskarna kommit fram till även om man använder kapitel 5 till att redogöra för forskningsprogrammet. När man i rapporten ägnar ett kapitel åt att definiera och exemplifiera innovation i kommun och landsting gör man det med utgångspunkt i utredningen ”innovativa processer”. Här tar man främst fasta på bredden i innovationsbegreppet:

*”Glödlampor och schemalägningsmetoder är olika resultat av nytänkande och innovationsarbete. Det finns både mindre och större kliv och lyft när det gäller både varor och tjänster. Det finns en hel del som är gemensamt med förändringsarbete och utvecklingsarbete. Men i allmänhet menar man*

---

<sup>1</sup> <http://www.vinnova.se/Verksamhet/Arbetslivsutveckling/Innovativa-kommuner-och-landsting/>

*med innovationer de lite större kliven där det verkligen handlar om nytänkande och annorlunda tillämpningar”.*

*Utbult (2007) sidan 9.*

Man bygger senare vidare med hjälp av begreppen ”kreativ” och ”kommun” och konstaterar att en lokal/regional kreativ/innovativ verksamhet kan handla om (1) varumärke och PR – alltså som ett sätt att marknadsföra kommunen; (2) lokal eller regional näringslivspolitik – detta är en variant av (1) – genom att deklarerar sig själv som innovativ eller kreativ visar man på ett bra näringslivsklimat; (3) lokal kulturpolitik där det kreativa elementet är sammankopplat med kulturlivet samt (4) utveckling av den egna verksamheten s form och innehåll. Samtliga dessa fyra inkluderas i rapporten. Av dessa är det (4) som redogörs för i de övriga litteratursammanfattningarna och som har bäring på vad som brukar omnämnas som innovationer.

### **2.3.3 Tjänsteinnovationer i offentlig sektor**

I en arbetsrapport från Vinnova har ett antal konsulter kopplade till företaget Governo AB analyserat tjänsteinnovationer kopplat till offentlig sektor och det behov som finns av forskningsbaserad kunskap och kompetens (Hovlin mfl 2011). De har gjort en omfattande empirisk undersökning. Mest intressant i deras rapport är de exempel de tagit fram på innovationer. I sin litteraturoversikt hänvisar de till två olika typer av definitioner, dels Oslo manualens (OECD 2005a) och också den definition som näringsdepartementet använder sig av, som är hämtad från SOU 2010:56

*”Det finns vissa beskrivningar av tjänsteinnovationer som utformas som om det skulle finnas likhetstecken mellan en tjänsteinnovation och vad som kan betecknas som framgångsrik affärsverksamhet. Då riskerar begreppet innovation att förlora sin mening. Vinnova har på uppmaning från utredningen föreslagit följande definition: En tjänsteinnovation är resultatet av en innovationsprocess där själva resultatet är en tjänst som används. Det behöver dock inte innebära att det är själva tjänsten som är ny, även om upplevelsen är att den är det. Innovationen kan även utgöras av ett nytt distributionsätt, en ny affärsmodell, en ny design, ny möjliggörande teknik, etc. Detta innebär att processinnovationer (organisatoriska och teknologiska), affärsinnovationer och varuinnovationer är av stor betydelse för tjänsteinnovationer. Vinnova menar dessutom att kommunikation och samspel med olika intressenter är centralt genom hela tjänsteinnovationsprocessen.”*

*SOU 2010:56 sidan 60*

Min tolkning av SOU 2010:56s definition av tjänsteinnovation är att det är en innovation inom en tjänstesektor, snarare än en innovation som inkluderar en ny tjänst. Tabell 1 kan användas för att granska definitionen. Det är då tydligt att definitionen inkluderar rutorna III och IV samt andra typer av innovationer som kan återfinnas inom offentlig sektor. De använder sig alltså av ett mycket vitt begrepp som är delvis förvirrande.

Den andra intressanta aspekten ur deras rapport är deras observationer kring hur man stödjer innovationsprocesser i offentliga myndigheter. De personer de talat med har inte upplevt ett behov av strukturerade innovationsprocesser för att arbeta med innovationsfrågor.

### 3 Vad gör innovationer i kommunal kontext speciella?

---

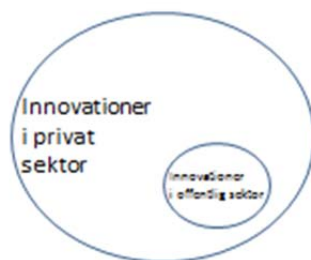
En utmaning som alla tre utredningar hanterat men på olika sätt är hur man kan förstå innovationer i offentlig kontext. Man har pekat på att ordet innovation är svårt att arbeta med i denna kontext. SCBs innovationsenkät baserades på användandet av begreppet innovationer och med en terminologi som är tydligt hämtad från affärsvärlden.

De utredningar som jag refererar har samtliga haft problem med att göra den dubbla översättningen: från varor till tjänster; från privat till offentlig sektor. De har löst problemen på olika sätt. I samtliga fall saknas en helhetsbild av vad en innovation i offentlig sektor kan vara, och hur den skiljer sig från en innovation i privat sektor.

För att få förståelse för begreppet innovation i kommunal sektor (se Tabell 1) måste man idag göra översättningar dels horisontellt (från vara till tjänst) och dels vertikalt (från privat till offentlig sektor). Denna dubbla översättning ställer mycket höga krav eftersom det saknas föregångare som redan översatt begreppen. I denna översättning förändras begreppen och får en delvis annan innebörd – det ligger i översättningens idé.

#### 3.1 Innovationer i kommunal sektor som stympat begrepp

Det finns två olika förhållningssätt till innovationsbegreppet i offentlig sektor. Utredningarna ovan, och inte minst det utkast till innovationsenkät som refererades ovan, har valt att utgå från att innovationer i offentlig sektor liknar innovationer i privat sektor. Innovationsbegreppet blir då *stympat*. Trots att den breda innovationsdefinitionen som refererades ovan tillåter många sorters förändring som innovation kommer detta inte till uttryck.



**Figur 2. Innovationer i kommunal sektor som stympat begrepp**

Figur 2 är en grafisk representation av begreppet innovationer i offentlig sektor relaterat till begreppet innovationer i privat sektor. Innovationer i offentlig sektor blir här en delmängd av innovationer i privat sektor. Ett implicit antagande är att innovationerna är av samma typ (och kan identifieras med samma frågor) som man tidigare funnit i privat sektor. Föga överraskande finner man då få innovationer och innovationsbegreppet blir också svårbegripligt.

I Figur 2 är innovationer i offentlig sektor en delmängd av innovationer i privat sektor. Vilka innovationer kan vi återfinna i privat sektor men inte i offentlig sektor?

Självklart är det svårt att ge ett heltäckande svar på den frågan. Den utökade taxonomin produkt och processinnovationer, se Figur 3, ger en del av det svaret. Den utökade taxonomin delar in innovationer i nya eller förbättrade produkter (produktinnovationer) samt nya och förbättrade sätt att producera produkter (processinnovationer).

INNOVATIONER			
PRODUKTINNOVATIONER		PROCESSINNOVATIONER	
Nya/förbättrade produkter till kund		Nya/förbättrade sätt att producera varor/tjänster	
Varor	Tjänster	Teknologiska	Organisatoriska
Kjolklämman	Livmoderbussen	Inköp av det virtuella obduktionsbordet	Dublinmetoden

**Figur 3. Den utökade taxonomin produkt- och processinnovationer.**  
**Källa: Edquist (1997).**

I korthet innebär produktinnovation nya eller förbättrade varor eller tjänster som erbjuds till kund. Processinnovationer är nya sätt att producera varor eller tjänster. En teknologisk processinnovation är ny teknik som används för att ta fram varor eller tjänster. En organisatorisk processinnovation är förändringar i organisationen av arbetet – exempelvis nya arbetssätt.

Ett exempel på en varuinnovation, som också togs fram inom ramen för PIMM-projektet som diskuteras senare i rapporten, är kjolklämman som håller upp kläderna under toalettbesök. Ett exempel på en tjänsteinnovation är livmoderbussen som åker runt till arbetsplatser med mycket kvinnor och erbjuder cellprovtagning på plats.

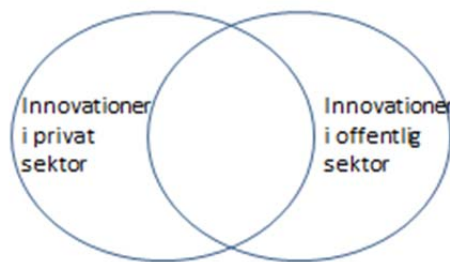
En teknologisk processinnovation skulle kunna vara inköpet av det virtuella obduktionsbordet för att bedriva anatomiundervisning. En organisatorisk processinnovation skulle kunna vara ständiga förbättringar eller införandet av Dublinmetoden som strukturerar insatser vid förlossningar (Nählinder 2011c).

De olika typerna av innovationer förekommer ofta i kombination och inte sällan leder en typ av innovation till en annan. Inköp av ny teknik (teknologiska innovationer) förutsätter ofta stora förändringar i arbetssätt (en organisatorisk innovation) och en ny produkt som erbjuds till allmänheten förutsätter ofta nya organisationssätt. Som vi kommer att diskutera senare är vissa typer av innovationer mycket lättare att hantera än andra typer av innovationer och den utökade taxonomin hjälper oss att se detta.

Ett värde med den analytiska uppdelningen i produkt och processinnovationer är att den tydligt delar upp innovationer i kategorier. Vi har tidigare, i samband med Tabell 1, sett att offentlig sektor sällan producerar varor. I Figur 3 uppges kjolklämman som ett exempel på en varuinnovation. Idén har tagits fram av en offentligt anställd som startat ett eget företag för att kunna producera kjolklämmorna. Idén om kjolklämmor har sitt ursprung i offentlig sektor, men den realiserades inte inom den. Detta innebär att en av de fyra typerna av innovationer i den utökade taxonomin egentligen inte är tillämpbar för offentlig sektor. Som vi kommer att gå in på senare är också mycket innovationsstöd inriktat på just varuproduktinnovationer, som ju helt saknas i offentlig sektor.

## 3.2 Innovationer i kommunal sektor som ympat begrepp

Det andra förhållningssättet är att betrakta innovationer i privat sektor och offentlig sektor som två olika uttolkningar av innovationsdefinitionen. Detta återges grafiskt i Figur 4. En sådan tanke öppnar upp för att det kan finnas innovationer i offentlig sektor som inte finns i privat sektor. Innovationsbegreppet innovationer i offentlig sektor blir då ett *ympat* begrepp.

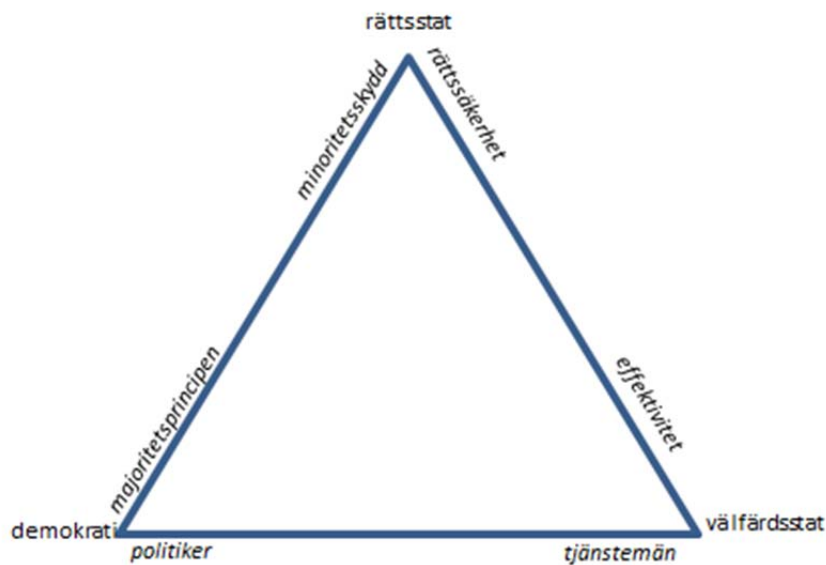


**Figur 4. Innovationer i kommunal sektor som ympat begrepp.**

Vilka typer av innovationer kan man då tänka sig finnas i offentlig sektor men inte i privat? Jag har här valt att ta avstamp från statsvetarna Olof Pettersson och Donald Söderlund (1993).

Den offentliga sektorn, och inte minst den kommunala sektorn, ska väga ett antal värden mot varandra för att uppfylla sitt uppdrag. Pettersson och Söderlund pekar på spänningen i den moderna staten genom att skilja på staten som rättstat, demokrati och välfärdsstat. De konstaterar att dessa tre principer, som antas understödja varandra i själva verket är oförenliga och skapar spänningar. Staten anses kunna samtidigt vara en demokrati (där majoritetsprincipen råder) och en rättsstat (där alla behandlas lika). Staten anses kunna vara en rättssäker rättsstat och samtidigt vara en effektiv välfärdsstat. Den administreras av tjänstemän men styrs av politiker.



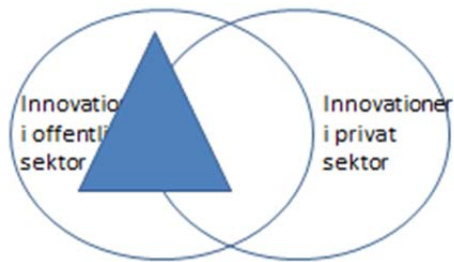


**Figur 5. Spänningar i den moderna staten.**  
**Källa: Hämtat från Petterson, O. & Söderlind, D. (1993) sidan 17.**

Kommunerna är såväl välfärdsleverantörer – i den utsträckning att det kanske är mer befogat att prata om den svenska välfärds kommunen än den svenska välfärdsstaten – som myndighetsutövare som ska agera rättssäkert som lokala demokratier där politikerna och indirekt medborgarna ska kunna styra verksamhetens mål.

Tidigare (Figur 3) introducerades indelningen av innovationer i produktinnovationer och processinnovationer. Produktinnovationer kan i kommunal kontext förstås som nya tjänster som kommunen erbjuder sina medborgare. Processinnovationer kan förstås som metoder som effektiviserar hur kommunerna utför sina uppdrag.

Innovationsbegreppet som det importerats från den privata sektorn fångar enbart välfärdsstatens innovationer. Det har svårt att förstå och sätta ord på rättsstatens och demokratins innovationer, och rättstaten och demokratin används eller ses snarare som hinder för innovativitet: en chef kan använda argumentet att de anställda verkar inom en demokratiskt styrd verksamhet som anledning att inte ta vara på en medarbetares idé (Nählinder 2008). En medarbetare som är myndighetsutövande kan uppleva att innovativitet står i motsats till kravet på rättssäkerhet.



**Figur 6. Innovationsbegreppet i kommunal sektor som ympat begrepp med utgångspunkt i spänningarna i den moderna staten.**

Figur 6 kombinerar Figur 4 och Figur 5. Figuren försöker peka på hur innovationsbegreppet måste översättas på ett sådant sätt att den offentliga sektorns egenart synliggörs (att ympa begreppet snarare än att stympa begreppet) och detta kan göras exempelvis genom att tydliggöra den offentliga sektorns olika roller. Viktiga frågor måste ställas för att förstå innovationer och översätta innovationsbegreppet till en kommunal kontext. Framförallt behövs en förståelse för att en översättning är nödvändig.

## 4 Erfarenheter från PIMM-projektet

---

Det finns förhållandevis få exempel på innovationsarbete i kommunal sektor. Östergötland har erfarenhet av ett tidigare projekt som fokuserade på innovationsarbete inom vård och omsorg i kommun och landsting. PIMM står för *Produktförnyelse inom vård och omsorg och*-projektet pågick 2006-2010. De idélotsar som var knutna till PIMM informerade anställda om möjligheten att utveckla sina idéer och stöttade dem sedan att förverkliga dem tillsammans med Almi Östergötland. En viktig orsak till att stödja innovativitet var att stimulera det innovativa klimatet (Nählinger 2011c).

Flera offentliga aktörer samverkade för att genomföra informationsinsatser. Projektet inkluderade, förutom landstinget Östergötland, två kommuner: Norrköpings kommuns vård- och omsorgsförvaltning och Motala kommuns socialförvaltning. I styrgruppen för projektet ingick dessutom regionförbundet Östsam, Almi Östergötland och projektet Hälsans Nya Verktyg. Eftersom även projektledaren kom från Almi Östergötland kom de att få en stor roll i hur projektet genomfördes (Nählinger 2011c).

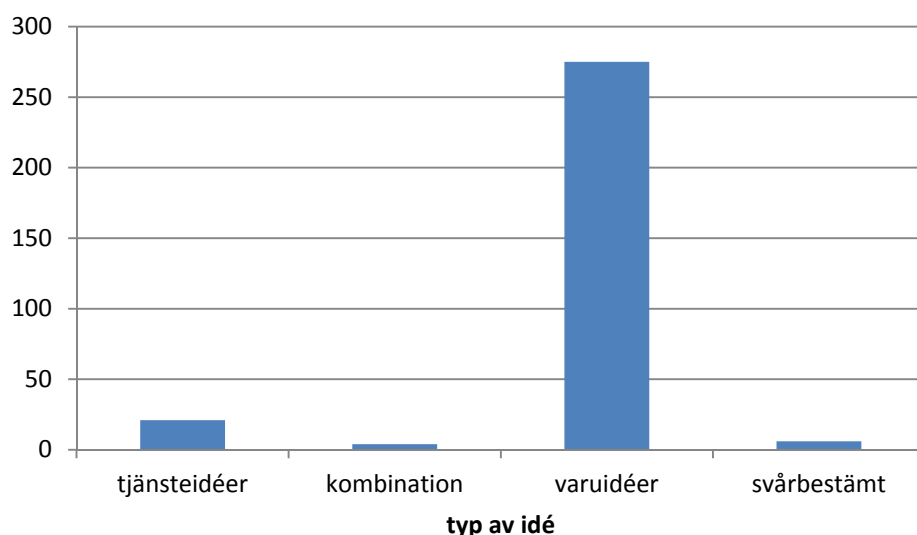
PIMM har på många sätt varit ett framgångsrikt projekt och det är ett projekt som ger oss viktiga lärdomar. En viktig lärdom är att det går att bedriva innovationsprojekt med sjukvårds- och omsorgspersonal. Idéer har inkommit från landstinget såväl som från kommunerna. De allra flesta idéer som inkommit till PIMM är enkla idéer som är lösningar på vardagliga problem som de anställda upplevt på arbetsplatsen och de har potential att underlätta deras egen arbetssituation. (Nählinger 2011c)

En viktig slutsats ur PIMM projektet berör vilken typ av innovationer det stimulerade. Inom PIMM-projektet har man, med vissa undantag,<sup>2</sup> inte haft för avsikt att stödja eller stimulera processinnovationer. Fokus inom PIMM har istället legat på att stödja produktinnovationer. Som vi kunde konstatera i anslutning till Tabell 1 är offentlig sektor vanligen tjänsteproducent. Enbart i undantagsfall producerar offentlig sektor varor (Nählinger 2011c). I (Nählinger 2010) beskrivs hur de allra flesta idéer som inkom till PIMM var idéer till nya varor. Ett litet fåtal var idéer till nya tjänster.

---

<sup>2</sup> Man har exempelvis via sin hemsida presenterat idéer till andra arbetssätt som torde vara intressanta utanför den enhet där de uppstått.

---

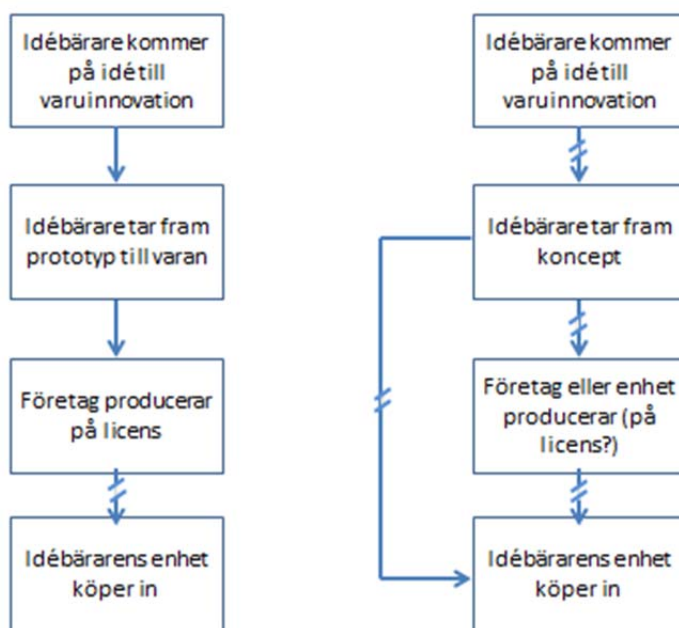


**Figur 7. Idéer inkomna till PIMM november 2009 uppdelat efter produkttyp.  
Källa: Nählinder 2010.**

Detta väcker frågor: varför kom PIMM-projektet att stimulera varor och inte tjänster? Vilka konsekvenser får det?

Ur min forskning av PIMM-projektet vill jag peka på tre olika orsaker till varför projektet gav upphov till fler varuinnovationer än tjänsteinnovationer. *Den första*, och kanske viktigaste, orsaken är att den idékvalificeringsprocess som projektet byggde på var utvecklad för att stödja varor och inte tjänster. Bland annat är det svårt att licensiera ut en tjänst. *Den andra* orsaken var att det var svårt att informera om tjänster och tjänsteinnovationer. Bara med svårighet kunde man plocka fram relevanta exempel på tjänsteinnovationer. *Den tredje* orsaken, som jag tror indirekt gjorde det svårare att hantera tjänsteinnovationer, var att tjänsteinnovationer (alltså att kunna erbjuda nya tjänster) dels kräver ett större engagemang från idébäraren (det är svårt att sälja en idé till en tjänsteinnovation) och ett större engagemang från den presumtiva kunden – kommunen. Eftersom inte tjänster kan lagras eller transporteras måste de utvecklas i samspel med en kund. Kommunen måste alltså visa intresse för tjänsten redan på utvecklingsstadiet för att den ska utvecklas: kommunen kan alltså inte ta ställning först när produkten tillverkats, som fallet är med en varuinnovation. Om tjänsteinnovationen ska produceras *inom* verksamheten förutsätter det att högre chefer stödjer idén och för den uppåt i hierarkin. Detta tycks inte fungera. Och även om det fungerar, finns det ingen tradition av stöd, uppmuntring och belöningar till idébäraren. Kort sagt, att stödja tjänsteinnovationer visade sig vara en övermäktig utmaning för PIMM.

PIMM har underlättat framtagandet av varuinnovationer. Dessa varuinnovationer – nya prylar - förutsätter produktion *utanför* kommun och landsting, i privata företag. De kan alltså inte produceras av landsting eller kommun. Varorna är sedan tänkta att komma till nytta i den offentliga verksamheten igen. Den anställde behåller sitt jobb och licensierar bort sin idé. De flesta idéer som fått stöd genom PIMM-projektet förutsätter alltså att en annan part, ett privat företag, har intresse av att producera varan. Och att kommunen har intresse av att köpa in den vara de anställda har tagit fram. Detta har oftast inte fungerat i praktiken.



Figur 8. Förväntat (t.v) och faktiskt (t.h) utfall av innovationsprocessen i PIMM.  
Källa: egen forskning samt ALMI (2006).

Inom ramen för PIMM-projektet låg att stimulera och stödja medarbetarnas innovativitet. Utanför projektet låg frågan om hur dessa innovationer skulle föras in i verksamheten. I de fall där en idé blivit en färdig produkt har inte verksamheterna visat något större intresse för den – trots att lösningen nästintill skräddarsyts för dem. Att köpa in innovationer (ofta via offentlig upphandling) har visat sig vara en svår process, skild från att utveckla innovationer.

En viktig erfarenhet från PIMM-projektet är att fråga sig *varför* det är viktigt att stimulera innovativitet, *vilka typer* av innovationer man vill stödja och *hur* de typer av innovationer

man vill stödja kan stödjas på bästa sätt. I inget fall är svaren självklara. De innovationer man stött har varit svåra att få köpa in och fastän de innovativa medarbetarna har fått stöd har inte det innovativa klimatet förbättrats påtagligt. Man har stött samma typ av innovationer som man tidigare stött inom privat sektor - och på samma sätt.

## 5 Projektet ”innovationspolicies i offentlig sektor”

---

Regionförbundet Östsam har under en längre tid arbetat för att föra ner innovationsfrågorna till lokal och regional nivå. Under hösten 2009 genomförde Richard Widén och Joakim Kärnborg, då båda vid regionförbundet Östsam, ett arbete med att ta fram en handbok i att ta fram en handledning för innovationsarbete i offentliga organisationer. Handledningen togs fram bland annat för att underlätta för kommuner att formulera en innovationspolicy (Nählinder 2011).

### 5.1 Rapporten ”innovationsarbete i offentliga organisationer”

Regionförbundet Östsams skrift ”innovationsarbete i offentliga organisationer – en handledning” är en inspirationsskrift för kommun och landsting att våga börja arbeta med innovationer. Innovationshandboken går igenom varför det är viktigt att ta hand om medarbetarnas idéer och presenterar en intuitiv beskrivning av vad en innovation är:

*”man brukar säga att en innovation är en idé som realiserats i någon form, tex genom att den tagits i drift i verksamheten eller nått marknaden i form av en ny produkt eller tjänst”*

*Regionförbundet Östsam (2010), sidan 8.*

Skriften poängterar betydelsen av att ha en struktur, en professionell hantering, av idéerna fram till marknad för att de ska utvecklas på bästa sätt. Skriften ger exempel på en innovationsprocess och beskriver då en process som i stora drag är identisk med den som använts inom PIMM-projektet, nämligen en linjär modell där en inkommen idé först testas som prototyp eller testtjänst innan den leder till en ny produkt eller tjänst som tas om hand av ett företag innan den når marknaden. En viktig faktor i skriften är att man ska veta hur man ska hantera juridiska frågor kring äganderätt till idéer.

En intressant tanke i skriften är att det är viktigt att på förhand bestämma ambitionsnivå för innovationsarbetet. Skriften skiljer på tre nivåer, en låg nivå där fokus är personalvård, en medelnivå där fokus är nytta för kunder eller organisationen och en hög nivå där innovationerna förväntas ge intäkter till organisationen. Dessa olika nivåer förväntas också leda till olika resultat, se Tabell 3.

**Tabell 3. Val av ambitionsnivå och förväntat resultat.**  
Källa: hämtat från Regionförbundet Östsam (2010) sidan 21.

Ambitionsnivå	Ambitionsnivå	Förväntat resultat
Låg	Personalvård	Motiverad personal
Medel	Nytta kunder/organisationer	Ny utrustning/nya rutiner
Hög	Ökade intäkter	Ökade resurser

Poängen är att man efter ambitionsnivå ska stödja och stimulera innovationer på olika sätt. I tanken om de tre olika nivåerna ligger en kumulativ tanke: att om man stödjer en högre nivå inkluderas automatiskt en lägre nivå. Väljer man ett innovationsarbete på en hög nivå med målsättningen att få ökade resurser skulle detta automatiskt även leda till mer motiverad personal. Skriften ser inte möjliga målkonflikter eller att olika typer av stöd skulle stötta olika typer av insatser.

En tanke med skriften är att den ska stimulera till handling. Därför har man också använt ett par sidor på slutet till att beskriva hur man kan gå vidare och skriva en innovationspolicy.

## 5.2 Projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor”

Projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor” konkretiserade tankarna i innovationshandboken. Projektet var tänkt som ett sätt att genom en utbildning hjälpa kommunerna att med innovationshandboken som grund skapa en kommunal bas för innovationsarbete. Eftersom kommuner tenderar att vara hierarkiska och dokumentationsbaserade valde man att centrera utbildningen kring ett dokument, en innovationspolicy, som skulle bli antaget av högsta kommunala organ, kommunstyrelsen.<sup>3</sup> Syftet med utbildningen formulerades som att formulera en innovationspolicy. I Figur 9 framgår i korthet vad man i projektet menar med en innovationspolicy och vad en sådan ska innehålla. Trots den mycket allmänt hållna beskrivningen har just målet – att skriva en innovationspolicy – diskuterats mycket under utbildningen.

---

<sup>3</sup> Samtal Joakim Kärnborg.





Ett centralt fastställt dokument för hur man ska agera i vissa situationer – förhållningssätt, ambitionsnivå, övergripande hur det ska gå till och varför.

**Figur 9. Vad är en innovationspolicy?**  
Källa: presentation av Joakim Kärborg, Östsam workshop 1

Kommunerna i Östergötlands län, som står bakom Östsam, erbjöds mot ersättning att delta i projektet. Fem kommuner valde att delta i processen: Kinda, Linköping, Motala, Norrköping samt Åtvidaberg.

**Tabell 4. Jämförelse mellan invånarantal och antal anställda i de fem kommuner som ingår i projektet.**  
Källa: [www.scb.se](http://www.scb.se)<sup>4</sup>, [www.skl.se](http://www.skl.se)<sup>5</sup>.

	Antal invånare kommunen	Antal anställda i kommunen
Kinda	9.799	806
Linköping	147.334	7.996
Motala	41.828	3.594
Norrköping	130.623	8.928
Åtvidaberg	11.517	794

Som framgår av Tabell 4 har de fem kommunerna redan vid en hastig blick mycket olika förutsättningar. Norrköpings kommun har nästan lika många kommunalt anställda som Kinda kommun har invånare. Detta får konsekvenser dels för vilka resurser man kan lägga ner på innovationsarbetet men också för vilka problem man står inför. En stor organisation är mer tungrodd och de mentala avstånden är längre. Detta har synts tydligt under projektets gång.

---

<sup>4</sup> [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_228193.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_228193.aspx) Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2011 och befolkningsförändringar 1 juli - 31 december 2011 åtkomst 2012-04-10

<sup>5</sup> [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/fakta\\_om\\_lan\\_och\\_kommuner/ostergotlands\\_lan](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/fakta_om_lan_och_kommuner/ostergotlands_lan)

Östsam gav uppdraget att genomföra utbildningen till ett Linköpingsbaserat konsultföretag, Crearum. Crearum är en avknoppning från Linköpings universitet som fokuserar på kreativitetsstöd.<sup>6</sup> I företaget arbetar Ewa Svensson och Elisabeth Willén. Helix VINN Centre of Excellence anlätades som följeforskare.

### 5.2.1 En utbildning med möten, hemläxor och coaching

Utbildningen lades upp som en serie av fem workshoppar med möjligheter till omfattade coaching mellan workshopparna. En viktig komponent var de hemläxor som kommunerna förväntades genomföra mellan träffarna. Tabell 5 visar schematiskt syftet med de fem workshopparna.

Tabell 5. Schematisk beskrivning av projektets upplägg. Källa: presentation 110914.

	Huvudsakligt planerat innehåll
Workshop 1	Innovationspolicy, definitioner och begrepp, ambitionsnivå och synsätt, rättigheter, en del i policyn
Workshop 2	Nulägesanalys, viktigaste processerna/parametrarna för innovation
Workshop 3	Idéutvecklingsprocessen
Workshop 4	Implementering, organisation (roller och ansvar) handböcker och info material, chefer och personal
Workshop 5	Handlingsplan fortsatt arbete, uppsummering nyckelfrågor, goda exempel, nätverksaktiviteter

Tanken med coachingen – 2 halvdagar på plats och 1 halvdag på telefon per kommun och workshop – var att Crearum skulle kunna hjälpa kommunerna med läxorna och se till varje kommuns behov. De skulle då kunna fungera som bollplank och coachningsstöd. Coachingen har använts i mycket mindre utsträckning än planerat och kommunerna har haft mycket olika ambitionsnivå med genomförandet av läxorna.

Under de workshoppar där jag deltagit har jag observerat det öppna samarbetsklimat Crearum skapat dels mellan kommunerna, dels mellan mig som följeforskare och kommunerna och dels mellan sig själva och kommunerna. De har varit process-facilatorer och mycket lyhörda för kommunernas önskemål och behov. Detta har varit en stor tillgång som dock också innehåller potentiella problem eftersom temat för projektet är

---

<sup>6</sup> ([www.crearum.se](http://www.crearum.se) 2001-05-07)

utmanande och delvis oklart och oprecist för deltagarna. Den demokratiska och deltagande ambitionen har medfört att slutsatser exempelvis från gästföreläsares inte betonats.

En lärdom inför kommande utbildningar är att tydligare visa upp kunnande inom området kommunala innovationer. På så sätt får kommunerna förutsättningar att ta ett tydligt avstamp och skapa sig bild av hur kommunala innovationer och kommunala innovationsprocesser kan se ut.

Under de workshopar där jag deltagit har jag observerat det öppna samarbetsklimat Crearum skapat dels mellan kommunerna, dels mellan mig som följeforskare och kommunerna och dels mellan sig själva och kommunerna. De har varit process-facilatorer och mycket lyhörda för kommunernas önskemål och behov. Detta har varit en stor tillgång och ett problem för utbildningen. Bitvis har jag upplevt att utbildningen drivit för vinden och blivit frustrerad över att Crearum inte i högre utsträckning styrkt och poängterat vilka slutsatser som kan dras av de gästföreläsare som de inbjudit. Viktigt är också att genom att aldrig skriva "kommunerna på näsan" har de inte heller tvingat på dem sanningar. En motbild vore en affärskonsult som genomdrivit hela processen utifrån tidigare erfarenheter från industri-innovationer. En lärdom inför kommande utbildningar är att tydligare visa upp kunnande inom området kommunala innovationer. På så sätt får kommunerna förutsättningar att ta ett tydligt avstamp och skapa sig bild av hur kommunala innovationer och kommunala innovationsprocesser kan se ut.

Crearum fick instruktioner om att personalavdelningen i kommunerna skulle vara delaktiga i arbetet. En anledning till detta, enligt projektägaren Joakim Kärnborg, är att personalavdelningen skulle möjliggöra att tankestoffet kunde spridas i organisationen och inkluderas i den kommunala organisationen på ett sådant sätt att innovationsarbetet inte utgör ett "stuprör" utan en "hängränna".

Personalavdelningarna i samtliga kommuner har varit mycket aktiva i utbildningen. Personalavdelningarna och deras förhållningsramar har dominerat i projektet. Kommunens deltagare har mestadels kommit från staben eller haft dubbla tillhörigheter och att de haft liten tidigare erfarenhet av innovationer. Deltagarna har helt enkelt inte haft konkreta (gräsrots) exempel att bygga upp förståelsen kring eftersom de inte arbetat så nära de medarbetare som levererar de kommunala tjänsterna. De har inte heller tidigare teoretisk eller praktisk kunskap till innovationer eller innovationsbegreppet i sin egen eller andras verksamheter.

Tabell 6. Deltagare i pilotprojektet.

Källa: Fältanteckningar

	Kinda	Linköping	Motala	Norrköping	Åtvidaberg
Stab/utvecklingsavdelning			■		
Stab/personalavdelning	■ ■	■	■ ■	■	■
Stab/kommunikationsavdelning		■			
Socialförvaltningen	■				
Vård- och omsorgsförvaltningen					■

## 5.2.2 En utbildning med flera syften och mål

Crearum fick i uppdrag att genomföra en utbildning med flera olika mål.<sup>7</sup> Målen, som ligger på flera olika nivåer, finns i sin helhet i bilaga 2. Det konkreta projekt målet var att hjälpa deltagarna att utveckla innovationspolicy för sina egna kommuner. Detta arbete skulle ske såväl gemensamt (vid kommunövergripande workshops) som enskilt (vid generös coachning). Projekt målet skulle leda till att medarbetarna skulle utveckla egna idéer till innovationer. Vidare skulle man utveckla förmågan att ta till sig innovationer. Resultatmålen visar på det större sammanhang i vilket innovationerna och innovationsarbetet satts in: detta skulle leda till att verksamheten förbättrades och, på än längre sikt, att tillväxten stimulerades.

Av målen framgår att innovationsarbetet dels syftade till att stimulera medarbetare till innovativitet och dels till att utveckla förmågan att ta till sig innovationer från andra verksamheter. Detta är mycket intressant om man betraktar den tidigare bilden av offentlig sektor och innovationer, där offentlig sektor, i den mån den alls sågs som innovativ, sågs som understödjare av annans innovativitet.

## 5.2.3 Vad krävs för att ett kommunalt innovationsarbete ska uppfylla målen?

Det grundläggande problemet i utbildningen ”Innovationspolicies i offentlig sektor” är att det saknas relevanta förebilder. De förebilder som lyfts fram i projektet kräver ett stort översättningsarbete. Bristen på förebilder gör att man måste hantera de grundläggande frågorna från början. Hur ser en innovation ut, varför är det viktigt att innovera? Vilka skillnader kan det göra för verksamheten? Hur kan man stödja innovationsarbetet? Vilka har vi tänkt oss ska var innovativa? Vad krävs för att initiera ett kommunalt

---

<sup>7</sup> Dokument Crearum: innovationspolicies i offentlig sektor daterat 2011-11-02 bilaga e-post

innovationsarbete och uppnå målen? Genom att rekonstruera projektets programlogik (se Tabell 7) kan man analysera de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att projektet ska ha förutsättningar att uppnå sina mål.

En förutsättning är att förstå begreppet innovation och vad begreppet står för. Innovationsbegreppet måste sedan översättas för att vara meningsfullt i en kommunal kontext. (1). Nästa steg är att förstå hur man kan stödja en kommunal innovationsprocess (2). Först därefter, argumenterar jag, är det meningsfullt att utforma en kommunal innovationspolicy (3). För att den kommunala innovationspolicyn ska få effekt inom kommunen och i samhället måste den implementeras (4). Det som i projektet formuleras som att skriva en innovationspolicy förutsätter alltså en lång rad andra aktiviteter för att komma till stånd och för att få önskade effekter.

Med hjälp av den rekonstruerade programlogiken kan man skapa en ram för att diskutera dolda antaganden. De dolda antagandena är väsentliga för att projektet skall ha förutsättningar att vara framgångsrikt.

Tabellen är indelad i fyra kolumner och sju rader. Raderna tar upp de olika delarna i kedjan. Tabellens första rad tar upp förståelsen för vad en kommunal innovation är. Detta i sin tur (rad 2) tar upp förståelsen för hur en kommunal innovationsprocess ser ut. Den tredje raden tar upp formuleringen av en innovationspolicy. Den fjärde raden tar upp implementeringen av innovationspolicyn. Den femte raden tar upp effekterna på kommunen och den sjätte raden slutligen, tar upp effekterna på det omgivande samhället. Projektet omfattar enbart rad 1-3.

Tabell 7. Rekonstruerad programlogik av projektet.

Källor: 1 Regionförbundet Östsam (2010), 2 Crearum (2011), 3 Fältanteckningar

PROGRAMLOGIK	FÖRÄNDRINGS- MEKANISMER	ANTAGANDEN
1. Förståelse för vad en kommunal innovation är	Hemläxor	Förutsätter att man har en grundläggande förståelse av innovation Förutsätter att man kan översätta begreppet innovation till kommunala innovationer.
2. Förståelse för hur en kommunal innovationsprocess ser ut	Hemläxor Presentation av MOROT <sup>3</sup> Gäst från Siemens <sup>3</sup> Gäst från Uddevalla <sup>3</sup> Gäst från i2i <sup>4</sup>	Förutsätter att det är meningsfullt att tala om en kommunal innovationsprocess. Förutsätter att man uppfattar processen som en viktig del av innovationsarbetet.
3. Formulering av innovationspolicy	Hemläxor Hjälpa kommuner utveckla IP enskilt och i grupp <sup>2</sup>	Förutsätter att man har genomgått de två tidigare stegen. Förutsätter att det finns stöd och engagemang.
4. Implementering av innovationspolicy Stimulera medarbetare att utveckla egna idéer till innovationer <sup>2</sup> Utveckla förmågan att ta till sig innovationer <sup>2</sup>	Att IP ska antas av KS <sup>2</sup> Handbok för chefer <sup>2</sup> Informationsmaterial personal <sup>2</sup> Handlingsplan <sup>2</sup>	Förutsätter personer som vill använda sig av innovationspolicyn. Förutsätter att det finns kultur och/ eller system för att hantera innovationer Förutsätter att chefer tycker att frågorna är viktiga Förutsätter att medarbetare faktiskt kommer med idéer till innovationer.
5. Direkta önskade effekter på kommunen Möter högre krav på kommunala tjänster <sup>1</sup> Levererar tjänster till lägre kostnader <sup>1</sup> Förbättra verksamheten <sup>2</sup>	Kontinuerlig utveckling av verksamheten <sup>1</sup> Tillvarata innovationer i organisationen <sup>1</sup> Utnyttja personalens potential till innovation <sup>1</sup>	Förutsätter att det framkommer innovationer Förutsätter att innovationerna används/sprids i verksamheterna Förutsätter att innovationerna får önskad effekt.
6. Indirekta önskade effekter på samhället Stimulera tillväxt <sup>2</sup>		Förutsätter att de kommunala förbättringarna får betydande genomslagskraft

Den första kolumnen anger vad projektet vill uppnå med en viss åtgärd. Den andra kolumnen, förändringsmekanismer, anger vilken eller vilka åtgärder som förväntas leda till det resultatet. Exempelvis förväntades hemläxorna leda till att kommunerna skapade sig en förståelse för vad en kommunal innovation. Den mittersta kolumnen visar på vilka instrument eller åtgärder som Crearum använt sig av för att underlätta för kommunerna att genomföra processen. I ett samtal med Crearum framkom att de valt att strukturera de fem workshopparna efter olika teman. Crearums struktur byggde på att alla steg krävde lika mycket tankearbete. Tredje kolumnen presenterar några av de antaganden som måste vara uppfyllda för att förändringsmekanismerna ska kunna leda till förväntat resultat. Ett dolt antagande är exempelvis att kommunerna har förmåga att genom hemläxorna översätta begreppet innovation till en kommunal kontext.

Som framgår av tredje kolumnen från vänster finns en lång rad dolda antaganden för att projektet ska leda till förändringar i samhället såsom ökad tillväxt. Samtidigt ska vi komma ihåg att projektet enbart inkluderar de tre första stegen (raderna) i programlogiken.

## 6 Fem deltagare med fem beskrivningar

---

Jag har intervjuat representanter för kommunerna och ställt frågor kring innovationer i kommunal kontext. I detta avsnitt följer en översikt över hur deltagarna i de fem kommunerna resonerat i frågor om vad som är en kommunal innovation och hur dessa ska stödjas. Jag har valt att döpa om de intervjuade till A, B, C, D och E.

### 6.1 A: innovationer för att kunna bedriva en verksamhet värd namnet

När A förklarar för mig vad som är en innovation gör hon sig mån om att visa att det finns en stor spännvidd. Innovationer kan vara såväl små förbättringar som till en ny produkt eller tjänst. Hon säger också att även ständiga förbättringar är en typ av innovationer, och det gäller att göra så det inte blir två olika spår. Stora och små innovationer är lika viktiga. A har inga problem att exemplifiera vad en innovation är i hennes kommun.

A upplever inte begreppet som ett problem: hon har jobbat med det länge och har en ganska tydlig förståelse av begreppet. När jag ställer motfrågan vad som inte är en innovation blir det svårare. Eftersom kommunen använder sig av ett synpunktshanteringssystem funderar A på innovationer utifrån det systemet. En innovation blir då något som ska rapporteras in i systemet. A kommer med ett konkret exempel för att jag ska förstå. ”om exempelvis politiken säger åt oss att vi måste få struktur på medarbetarnas kompetenser så ligger det i mitt uppdrag. Jag kanske åker runt, tittar på kompetensinventeringsprogram, det är inte en innovation. Men om jag sedan åker hem och förbättrar det är det en innovation!”

A är mycket system-inriktad. Det såg vi tidigare då bilden av vad en innovation är styrs av vad som ska rapporteras in i systemet. En orsak till systeminriktningen är att man redan tidigare har mycket erfarenhet från en förvaltning kring innovationsarbete. Hon talar inte mycket om kultur eller tankesätt och det beror delvis på att hon tänker att det redan finns. Vid en senare kommunikation förtydligar hon att kulturen är viktigare än systematiken, men ”att ett system kan se till att skapa struktur och se till att idéer inte försvinner.” Däremot är hon bekymrad över att inte mellancheferna är entusiastiska över systemet och inser att de måste enrolleras.



När A ska motivera varför man ska satsa på innovationsarbete säger hon att det är för att kunna bedriva en verksamhet värd namnet även om man måste ha färre medarbetare. Verksamheten måste drivas på ett sådant sätt att den kan hålla hög kvalitet – men samtidigt vara resurseffektiv. Hon kopplar det tydligt till ortens utveckling och till de utmaningar offentlig sektor har att möta i framtiden.

## 6.2 B: kräksjuk på ord som tjasas bort

Person B har svårare att förklara vad en innovation är, trots att hon arbetat mycket med begreppet. Kanske har B svårt för begreppet innovation just därför att hon försöker ta ordet på allvar och hitta kärnan i begreppet. Hon kan bli lite ”kräksjuk på ord som tjasas bort, vad är själva kärnan, det fastar i ett ord eller en policy”. Hon har jobbat mycket med att hitta kärnan och under vårt samtal kommer hon så småningom fram till att innovation handlar om att förverkliga idéer utifrån såväl behov som uppdrag.

B, som har funderat mycket kring innovationsbegreppet och försökt få det att passa in i sitt kommunala sammanhang, anser först att det är viktigt att innovera för att inte stagnera. När jag pressar henne kommer hon fram till att kommunen måste kunna innovera för att kunna uppfylla sitt uppdrag: att ha förmågan att möta upp de krav som politiker och medborgare ställer.

När hon resonerar logiskt om vad en innovation är definierar hon bort alla förändringar som personen gör som del av sitt arbete ”för mig är det uppdraget! Där funkar inte ett arbetssätt likadant, där är det en del av min profession att lyckas ställa om för uppdraget. En del av yrket”. Problemet med detta synsätt är att innovationer som en konsekvens blir något man gör utöver det man ska göra. Själva ordet är svårt att hantera: ”ordet förlamar, begränsar tanken. Att bara ordet ställer så höga krav på nytt, nytt, nytt. Begreppet är svårt: att det måste vara så revolutionerande! Så har vi pratat lite i arbetsgruppen.”

När B diskuterar om begreppet innovation hamnar det mycket nära begreppet medarbetarskap. De två går hand i hand, och innovation kan bli ett sätt att medvetandegöra medarbetarskapet. B har arbetat mycket med medarbetarskap i sitt arbete, och i tanken hänvisar hon ofta till hur hon har arbetat med de frågorna.

B är mycket mån om att det ska finnas en uttalad viljeriktning att arbeta med innovationsfrågor. B poängterar att det är viktigt att man i kommunen får in ett förhållningssätt kring innovationsfrågor, snarare än system och verktyg.

### **6.3 C: det är egentligen ingen skillnad mot industrin**

Person C berättar med stor självklarhet vad en innovation är. Det är nya annorlunda idéer som skapar ett mervärde för medborgarna i andra eller tredje led. När jag ber om ett exempel nämner hon på en gång kjolklämman som tagits fram med stöd av PIMM-projektet. Jag påpekar att hennes förståelse av begreppet ligger mycket nära industrins användning och den kommentaren har hon inget emot. Det är egentligen ingen skillnad mot industrin, det handlar om kundnytta och effektivitet. C har tidigare erfarenheter av kvalitetsarbete. Hon förklarar att det nog är därifrån hennes tänkande kommer om vad innovationer är.

C pratar om hur man ska skapa en plattform för att se till att innovationsarbetet landar i något. Hon nämner också arenor som en viktig beståndsdel och att det är viktigt att stimulera personalen. Plattformen är viktig för att kunna systematisera, mäta och följa upp att det verkligen händer något. Därutöver pekar hon på att det är viktigt att det finns ett stöd från högsta ledningen för innovationsarbetet.

C ser att resultatet av innovationsarbetet är något som ”sitter i huvve på folk”. Och det märker man på att de trivs på jobbet och på att det finns ett klimat som man kan utvecklas i. C svarar, i likhet med A, att man måste vara innovativ. Och att en innovativ personal mår bättre och då får vi en bättre kvalitet. Det är därför det är viktigt att vara innovativ.

### **6.4 D: två processer som går hand i hand**

Person D ger ett mycket snabbt svar på min fråga om vad en innovation är. För henne är det självklart att det är en ny idé eller en idé som redan funnits men som först nu omsatts i handling. Jag pressar henne lite och ber om exempel. Hon uppger såväl nya arbetssätt, nya ergonomiska lösningar som förkortade ledtider. När person D resonerat sig fram till vad en innovation är har hon använt sig mycket av den dragning från Siemens som projektets deltagare fått ta del av.

Fastän D har en förståelse av innovation som ligger mycket nära läroboksdefinitioner av innovation är hennes praktiska förståelse nära medarbetarskap. Hon ser det som två processer som går hand i hand. För D blir innovation detsamma som medarbetarskap. När jag ber henne att berätta om vad skillnaden är mellan dem tänker hon efter och säger att det nog inte finns någon skillnad. För henne är det samma sak.

I likhet med C tänker D på viktiga beståndsdelar i innovationsprocesserna. Hon tycks titta mycket på PIMM-projektet och tänker sig att idélotsar ska ingå. Dessutom tänker D att det är viktigt att få hjälp av sakkunnig för att bedöma idéerna och av chefen.

När D ska beskriva resultatet av innovationerna blir det tydligt att hon ser personalvården. Hon pekar på vikten av att känna sig lyssnad på, att få mindre sjukskrivningar och att spara pengar. Sen tillägger hon att innovativiteten är nödvändig för att inte stagnera. Hon tillägger att det också är viktigt att vara en attraktiv arbetsgivare.

## 6.5 E: orden ska inte begränsa oss i arbetet

*Person E har svårt att förhålla sig till min fråga. Hon ser att definitionen på ordet inte får bli ett hinder "ja, jag vet inte vad en innovation är. Jag tänker att de här orden inte ska begränsa arbetet. Vi vänder på kuttingen. Det är inte själva begreppsdefinitionen som ska styra oss". På ett övergripande plan ser hon innovationer som att ta vara på idéer.*

*E fokuserar främst på att sätta sig in i hur olika nivåer(arbetsplats – förvaltning – kommunövergripande) i kommunen förstår/arbetar med innovationer på olika sätt. Därför är det också svårt att i nuläget beskriva hur innovation ska stimuleras i kommunen. Däremot är hon klar över att det måste ske på ett sådant sätt att alla ska få och känna ansvar för innovationsfrågorna. Även E ser organisatoriska fördelar. Hon ser en organisation som mår gott, som är stolt med stolta medarbetare som ett viktigt resultat av innovationsarbetet.*

E resonerar kring varför man måste innovera. Redan när hon motiverar varför kommunen valt att delta i projektet beskriver hon hur hon upplevt att detta var ett projekt de inte kunde missa och att det var viktigt för dem som stor arbetsgivare att delta. Hon säger också i en annan del av intervjun att det går mode i ord. Innovation är något vi alltid har gjort.

Som framgår av beskrivningen av hur de fem deltagarna har sett innovationer har de olika förståelser av begreppet innovation. Vi kommer att titta närmare på detta senare.

## 7 Projektets programlogik

---

I kapitel 4 och 5 beskrevs projektet, dess programlogik och deltagarnas syn på vissa nyckelfrågor. I detta avsnitt kommer projektet att diskuteras utifrån den process som beskrivs i programlogiken i Tabell 7. I programlogiken delades projektet och dess effekter upp i sex olika steg: (1) att förstå (och kunna översätta) innovationsbegreppet; (2) att förstå (och kunna utveckla) innovationsstöd; (3) att formulera innovationspolicy-dokumentet; (4) att implementera innovationspolicyn; (5) att få direkta önskade effekter på kommunen; (6) att få indirekta önskade effekter på samhället.

I dagsläget finns inte förutsättningarna för att nå de önskade resultaten: att möta framtidens krav eller skapa tillväxt. Detta är heller inte realistiskt, eftersom projektet knappt är avslutat och endast inkluderar steg 1-3.

Däremot kan vi redan nu bedöma de tre första stegen i processen. Deltagarna har genomgått en process där tankestoff kring innovationer och innovativitet utvecklas och anpassas till de egna förutsättningarna och målen. Processen har varit mycket tidskrävande, och flera intervjupersoner uttrycker frustration över att projektiden har varit alltför kort. De flesta kommuner har heller inte ”kommit i mål” i betydelsen att de har hunnit ta fram ett färdigt styrdokument. Det är tydligt att målet inte är innovationspolicyn i sig. Istället har de flesta deltagarna en (mer eller mindre) nyanserad förståelse av innovationsbegreppet som har vuxit fram under projektets gång. Däremot har man mindre utvecklade tankar om hur de ska stödja innovationer eller vad de ska leda till.

Nedan diskuterar jag några av de problem som uppstått i (1) och de konsekvenser de får på den fortsatta processen. Sedan diskuterar jag några av de problem som uppstått i steg (2) och de konsekvenser de får.

### 7.1 Oklart vad som är en kommunal innovation

Den mittersta kolumnen i Tabell 7 visar på vilka instrument eller åtgärder som Crearum använt sig av för att underlätta för kommunerna att genomföra processen. I ett samtal med Crearum framkom att de valt att strukturera de fem workshopparna efter olika teman. Crearums struktur byggde på att alla steg krävde lika mycket tankearbete och redan till workshop nummer 2 förväntades de deltagande kommunerna ha passerat det första steget i programlogiken, det vill säga de förväntades ha en (klar) förståelse för vad en

---

kommunal innovation var. Kommunerna förväntas också själva översätta innovationsbegreppet till kommunal kontext.

De fem personerna har olika förståelser av begreppet innovation. Några av personerna har redan, eller håller just nu på, att problematisera begreppet så det blir begripligt och användbart i deras kontext. Ovan diskuterades hur begreppet innovation måste genomgå en dubbel översättning för att bli begripligt. I intervjuerna med projektets deltagare har deras översättning, och ibland brist på översättning, varit mycket tydlig.

Bland projektets deltagare är det framförallt en person, B, som har arbetat mycket med att översätta begreppet. Detta har berett henne stora problem:

*”Stagnera kan vara positivt och negativt. Att hålla kvar, sitta ner i båten, betrakta det vi har, som kommun går vi inte före och säljer in, det är inte vår uppgift. Och då måste vi tänka nytt. Och utifrån resurser, att skapa tjänster utifrån våra resurser. Antal medarbetare och budget. Att tänka på hur vi levererar tjänster. Vi inte är vinstdrivande, vi gör inte affärer för att komma på smarta produkter. Som vi kan sälja in. Jag tänker nog mer utifrån... (inte plocka fram massa prylar).*

*Snurrig i huvudet. Spårat fast i det jag just sa. Vi är ju inte vinstdrivande. Men behov av att synas, möta de behov som finns i samhället. Att tillgodose de behov som finns i samhället. Ett litet oberoende företag kan testa en idé som är mild'n'crazy. Vi kan och ska inte ha den friheten! Ska inte skapa behov. Det kan vara en del av det som begränsar oss, tänker jag nu. Att har den organisationen att mycket är reglerat i lagar, som hälso- och sjukvårds-lagen. Att de reglerar att vi också begränsar oss – vi känner oss trygga innanför ramen.”*

*Minnesanteckningar intervju med person B*

B resonerar i termer av kommunens ramar och vikten av att kommunen ägnar sig åt sina uppgifter, men för henne står det i motsättning till att innovera. Hennes resonemang är viktigt för det tydliggör några av svårigheterna med innovationsbegreppet i kommunal kontext.

*För det första* leder tankarna till företag och hon ser företag som utan ramar, som några som kan testa och se om något slår väl ut. Detta är en förenkling av företagets villkor, och en förenkling som gör att hon förlägger innovationer och förutsättningarna för innovationsarbete utanför den offentliga sektorns ramar.

*För det andra* pekar hon på att företag till skillnad från kommuner är vinstdrivande och det gör att de ska innovera. Denna föreställning tydliggör hur innovationsbegreppet tydligt

kopplas till tankar om vinst eller effektivitet och inte till andra värden som exempelvis kvalitet, demokrati eller rättssäkerhet.

*För det tredje* pekar hon på att kommunen inte ska sälja in saker eller skapa behov. Denna föreställning kopplar ihop föreställningen att innovationer främst är produktinnovationer och produktinnovationer som i sig själva skapar behov. Hon ser inte förbättrade produktinnovationer eller nya produkter som löser existerande problem på ett nytt sätt.

*För det fjärde* resonerar hon om hur mycket kommunalt arbete är reglerat under lagar och hur detta, inte minst tankemässigt, begränsar utrymmet för innovationer. Återigen utgår hon från att privat verksamhet inte är reglerad och att reglerna i sig själv (enbart) begränsar utrymmet för innovation.

Intressant i hennes resonemang är att hon bygger upp en falsk dikotomi mellan det offentliga (reglerade, stabila) och det privata (vinstdrivande och begränsningslösa). Person B har mycket tydligt försökt att sätta in innovationer i en kommunal kontext och resonerat om vilka begränsningar detta får för hur innovationsbegreppet kan förstås. I översättningen har hon alltså tvingats stympa innovationsbegreppet för att få det tillämpligt. Däremot har hon inte funderat på vilka typer av innovationer som kan vara unika för offentlig sektor, i linje med Söderlind & Pettersons modell som presenterades i Figur 5.

### **7.1.1 Frustrerande översättning**

Det är intressant att notera att enbart B tycks ha arbetat med innovationsbegreppet i grunden. Hon är också en av de två personer som tydligast varit frustrerad över den upplevda bristen på kärna i innovationsbegreppet. I framtida projekt för att stödja innovationsarbete i offentlig sektor är det av yttersta vikt att hjälpa deltagarna att översätta begreppet till kommunal sektor, bland annat genom exempel.

Det är ett tufft jobb att översätta begreppet till sin egen verksamhet. Vi kan tydligt se hur de kämpar med det. I samtliga samtal har det framgått att man i översättningen stympat innovationsbegreppet när man introducerat det i sin förståelse av begreppet. Detta är förståeligt eftersom begreppet är hämtat från en annan kontext. De resonemang som A och B för visar på hur man ännu enbart i begränsad utsträckning vidgat begreppet för att anpassa det till kommunala sammanhang. Frågan har inte formulerats som vilka typ av förändringar har vi i offentlig sektor och hur ska vi stödja dem.

Som vi såg tidigare kräver innovationsarbete i offentlig (kommunal) kontext en dubbel översättning : dels från varuinnovationer till tjänsteinnovationer (vilket i sig är en svår översättning: Se Nählinder 2005) och dels från privat sektor till offentlig sektor. PIMM lyckades fånga några av de innovationer som inte krävde att begreppet översattes. Detta kan vi se på att det är varuinnovationer som stötts och att de stötts på ett sätt som främst gynnat privat sektor. Erfarenheterna från PIMM lämnar alltså frågan öppen hur den dubbla översättningen ser ut – hur ska man förstå begreppet innovation i offentlig sektor? Offentlig sektor är i sig ett komplext begrepp: det är svårt att definiera vad som utmärker offentlig sektor eller i detta fall kommunal sektor. Frånvaron av översättning är märkbar, eftersom den leder till att viktiga delar av förändring definieras bort som innovation. Exempelvis är den mångfald som finns inom offentlig (kommunal) verksamhet inte märkbar i PIMMs innovationsstöd.

Under min följeforskning har det stått klart att detta första steg har varit betydligt svårare än förutsett. Kanske har också Crearum underskattat svårigheten att översätta innovationsbegreppet till kommunal kontext. Fortfarande efter fjärde workshopen, när jag genomförde intervjuer med de deltagande kommunerna, hade många svårigheter att ge exempel på innovationer i kommunal sektor. De förslag som de intervjuade kom med var snarare av en ”stympande” (Figur 2) än en ”ympande” karaktär (Figur 4).

### **7.1.2 Förvaltningsval formar översättning**

Som framgår av Tabell 6 är det främst socialförvaltningar och vård och omsorgsförvaltningar som varit involverade i projektet vid sidan om personalavdelningen. De valda förvaltningarna kan komma att forma vad som är en kommunal innovation. I samtalet med A ställde jag frågan varför man valt att arbeta med just omsorg som pilot. Hon var häpen över frågan och sa att den förvaltning jag tog upp som motexempel inte ens hade kommit upp på kartan när de diskuterat val av pilotförvaltning. Efter ett tags resonering säger hon att en orsak är att på omsorg är det som att plocka de lågt hängande äpplena först: det finns ett tänk kring innovationer och motståndet är inte så högt som i förvaltningar med mycket myndighetsutövande, där man har svårt att se innovationer. Det finns med andra ord anledning att vara uppmärksam på hur förståelsen för kommunala innovationer implicit växer fram så att inte förståelsen blir alltför snäv.

### **7.1.3 ”Medarbetarskap och innovation går hand i hand”**

De personer jag intervjuat tenderar att koppla sin förståelse av innovationsbegreppet till tidigare erfarenheter och en mycket tydlig slutsats är att de jag intervjuat har skapat sig olika förförståelser.

I kommuner där personalavdelningen ”äger” innovationsfrågan har den lånat drag från begreppet medarbetarskap. Där blir också syftet med att innovera lätt att förstå: att få lov att innovera skapar möjligheter till personal som mår bättre. I termer av Tabell 3 lägger de ambitionsnivån för sitt innovationsarbete på den lägsta nivån.

Personalpolitiken riskerar bli ett spår i sig. Istället för att utgöra en hängränna mellan olika stuprör blir innovation ett eget spår som då främst tar sikte på personalens välbefinnande. Mest slående var en diskussion med en personalvetare som såg personalavdelningen som ägare av innovationsfrågan. Hon sa exempelvis att det nog var lättare att sitta på personalavdelningen i ett litet företag med sjuttio anställda och jobba med innovationsfrågor än på en kommun som har så många fler anställda.

I de kommuner där innovationer blir nästintill synonymt med medarbetarskap, eller en stödprocess till medarbetarskap, har begreppet översatts eller reducerats till ett ofarlig till intet förpliktigande fenomen som går att hantera inom organisationen utan stora förändringar. Detta oskadliggörande av begreppet riskerar att förhindra att man uppnår syftet med innovationsarbetet. Det är också diskutabelt vilket mervärde ordet innovation över huvud taget ger. Detta är delvis att göra våld på innovationsbegreppet.

## **7.2 Hur stödjer man kommunala innovationer?**

Många påpekade behovet av att frågan är tydligt förankrad i organisationen och att cheferna stödjer innovationstanken. Bortsett från detta hade de flesta av kommunerna en mycket vag uppfattning om vilken typ av stöd innovationerna behövde. Det finns en stark tilltro till att man redan är innovativ, men man har inte lyckats göra en brygga mellan denna tilltro och konkreta tankar om hur man stödjer innovationer. Man har heller inte visat på vilka typer av innovationer som behöver stöd eller vilken typ av stöd de behöver. Inte heller har man landat i tankar på vad som utgör hinder i innovationsprocessen. Detta är ett viktigt resultat av processen som måste följas upp. Risken är att man inte fullföljer översättningen (från näringslivets innovationsbegrepp till kommunal innovation) utan fastnar i ett stympat innovationsbegrepp och kopierar en likaledes stympad innovationsprocess-modell.



De fem intervjuade kommunerna har olika syn på hur innovationer kan stöttas. Det beror delvis på att de har olika förståelse av innovationsbegreppet. De intervjuade hade två olika sätt att förhålla sig till innovationsstöd som också sammanfattas i Tabell 8.

Det första sättet att förhålla sig till innovationsstöd är att se till dem som något som ska synliggöras genom att mätas och struktureras. På så sätt blir idéerna synliggjorda. Är innovationer något (konkret) som ska mätas kan det också stödjas genom en explicit process och de idéer som hanteras i processen blir också, per definition, innovationer.

Det andra sättet att förhålla sig till innovationsstöd är att se innovationerna som en attityd eller klimat som medarbetarna skall ha ett förhållningssätt till. De som ser innovationerna mer som ett förhållningssätt som ska stärka personalen har också svårare att se innovationerna – och ser kanske heller inte behovet av att konkretisera vad som är en innovation. Om innovationer blir allstädes närvarande blir det mindre meningsfullt att diskutera dem en och en. Kanske kräver dessa innovationer heller inte så mycket resurser (som framtagning av prototyper etc) men de kräver en annan typ av stöd: är det meningsfullt att räkna dessa förändringar/innovationer en och en eller snarare de effekter de ger upphov till? Denna attitydskillnad är mycket tydlig i samtalen och är till stor del kopplad till profession – personalvetarna är mycket mer inriktade på att förändra kultur och förhållningssätt.

**Tabell 8. Förhållningssätt till innovationer och innovationsstöd bland de intervjuade kommunerna**

Förhållningssätt	Synen på innovationer	Konsekvens	synen på innovationsstöd
1	Innovationer är något konkret som kan mätas	Idéerna blir större och synliga	System är viktiga
2	Innovationer är ett förhållningssätt som ska stärka personalen	Idéer är allstädes närvarande	Kulturen ska stöttas

De två förhållningssätten som presenteras här återspeglar motpoler i åsikterna. I själva verket kombineras de två förhållningssätten på olika sätt av olika personer.

*”kulturen i organisationen är viktigare än systematiken - ett system kan bidra till att skapa struktur och se till att idéer inte försvinner*

*- 80/20 regeln! Kulturen betyder 80 % och systemet 20 % - det knepiga är att du måste ha systematik för att stödja kulturen.”*

*e-post 2012-05-25 person A.*

Under de fem samtalen har inte frågan om hur innovationsprocessen skall stödjas blivit konkret. Senare under utbildningen, under workshop 5, lyftes frågan om idélotsar som instrument för att stödja det interna innovationsarbetet. Idén möttes med stor entusiasm och blev också ett sätt från Östsams sida att fortsätta stödja tankarna kring innovation och innovationspolicy i de fem kommunerna. Fortfarande är frågan om hur innovationer skall stödjas olöst. Mycket beror det på brist på förebilder. I PIMM-projektet fanns en mycket tydlig struktur för hur innovationer skulle stöttas, men strukturen hade brister både för varuinnovationer och för tjänsteinnovationer (se Figur 8). PIMM som föregångare lyckades aldrig på ett tillfredställande sätt lösa detta problem.

När innovationer blir verktyget för att förbättra för personalen blir innovationerna i sig (och vad de leder till!) sekundära. I alla samtal har det varit tydligt att innovationsarbetet är till för medarbetarna själva, även hos de personer som inte uttryckligen knyter innovationer till medarbetarskap. I detta fall blir innovationsstöd och innovationsarbete en personalpolitisk åtgärd och begreppet innovation förlorar mycket av sin egenart.

### **7.3 Varför behövs en innovationspolicy?**

Processen att översätta begreppet innovation till en kommunal kontext har varit mycket tidskrävande, bland annat därför att det saknas förebilder. Som en konsekvens av detta har det även varit svårt att jobba med frågan hur dessa processer ska stöttas och vilka delar av processen som behöver mycket stöd.

En annan fråga i många kommuner har varit varför slutprodukten av processen ska vara en innovationspolicy. Man har inte varit bekväm med ordet ”policy” och i många

kommuner går trenden mot färre men mer omfattande beslutsdokument. Det är sannolikt en orsak till varför många kommuner ännu inte skrivit innovationspolicies. Det kan också tänkas att innovationspolicyn som formellt dokument har mindre betydelse.

Nästa steg i programlogiken är att kommunövergripande innovationspolicies vid behov ska kunna omsättas i konkret handling i olika förvaltningar. Detta steg i programlogiken är inte inkluderat i projektet. När – och om – en kommun kommer att använda sig av sin innovationspolicy kommer andra typer av problem att aktualiseras, exempelvis hur och varför de anställda (medarbetare och chefer) ska stödja (och prioritera?) innovationsarbetet. Medarbetarna förväntas fylla innovationsstrukturer med innehåll och chefer förväntas stötta, administrera och rentav genomföra de idéer som medarbetarna framför.

Ingen av de deltagare i projektet som jag talat med uppger vilka motiv medarbetarna skulle ha för att innovera eller vilka motiv chefer och mellanchefer har att stötta innovativitet hos medarbetarna. Gräsrotsnivån är osynlig i deras svar och tankekomplexet att få medarbetare att bli innovativa framstår som en uppifrån och ner idé: EU skriver att vi ska vara innovativa, regeringen tar fram en innovationsstrategi, Ötsam skriver underlag för hur man skriver en innovationspolicy, kommunerna fyller genom projektet begreppet innovation med innehåll och skriver en innovationspolicy .... ...och medarbetarna ska ta emot den och fyller den med innehåll.

Arbetet med innovationer sker av många olika anledningar. Innovation är ett begrepp som trillat ner i knät på kommunerna, eller som kommunerna av olika anledningar känner att de måste förhålla sig till.

## 8 Diskussion

---

I dagsläget finns små förutsättningar att det arbete som kommunerna lagt ner under projektet ska leda till tillväxt och ökad effektivitet. Detta är heller inte realistiskt att vänta sig: alltför kort tid har förflutit och projektet har (ännu) inte implementeras. Givet förutsättningarna har projektet varit mycket framgångsrikt och har också lyft och synliggjort en rad frågor.

Ett problem är att det är svårt för kommunerna att översätta innovationsbegreppet till kommunal sektor. Kommunerna behöver mycket stöd i denna process. De tar avstamp från den privata sektorns förförståelse eller idealbild av innovation, inklusive vilka verktyg (innovationsprocesser) som behövs för att stödja dem. Det är viktigt att utbildarna har en klar förståelse av innovationsbegreppet i en kommunal kontext och att de kan bidra i översättningen av innovationsbegreppet.

Ett andra problem är att kommunerna fortfarande har otydliga idéer om innovationsstöd. Bristen på förebilder är skriande. I värsta fall hämtas inspirationen från den privata varusektorn och då blir det svårt att stödja de innovationer som löser sektorns problem. De stöd vi känner till får styra *vilka* innovationer vi stödjer. Andra typer av innovationer, som tjänsteinnovationer, förblir o-stödda – trots att de behövs.

Ett tredje problem är att man inte vet varför man ska innovera. Det innebär att det är svårt att entusiasmera medarbetare och chefer. Kommunerna har ingen (inomorganisatorisk) anledning att innovera. Vem tar emot de innovationer man (eventuellt) producerar? Man har högt ställda förväntningar på de samhällsproblem som innovationerna ska avhjälpa, men ett oändligt gap innan dess. Programlogiken landar inte.

### 8.1 Många frågor behöver svar

Varför ska offentlig sektor innovera? Vilka typer av innovationer gör man? Vilken typ av stöd behöver man? För vad? Var finns barriärerna? Frågorna måste få besvaras utan att offentlig sektor blir raster eller förebild. En lösning på frågan hur en innovationsprocess kan organiseras är att utgå från den empirinära forskningen kring employee-driven innovation (EDI) och de metoder som utvecklats där för att stödja innovativitet. EDI är intressant eftersom de tittar på innovationer, och därmed innovationsstödet ur ett annat perspektiv. Även andra modeller, såsom stage-gate-modeller, skulle kunna fungera som förebilder för hur innovationer av olika typer kan stödjas.

---

En viktig insikt är att innovationsbegreppet kan vara svårt att förmedla och hantera. Förvirring och diskussion kan uppstå kring hur begrepp som ständiga förbättringar och lean förhåller sig till innovation. En lösning är att upprätta en triage-funktion för idéer i anslutning till innovationsstödsprocessen för att inte riskera dubbelarbete eller att vissa idéer faller bort.

## 9 Sammanfattning

---

Rapporten utgår från följeforskning inklusive intervjuer med deltagare från projektet ”Innovationspolicies i offentlig sektor”. Syftet med projektet var att stödja de deltagande kommunerna att formulera kommunala innovationspolicies. Rapporten går igenom viktiga utredningar inom området och granskar projektet och dess programlogik.

### 9.1 Svårigheten att förstå begreppet innovationer leder till problem

Den viktigaste lärdomen är att begreppet innovation i en kommunal kontext inte är självklar. Ordet innovation leder tankarna till (varuproducerande) företag. Företag är riskbelägna, de är vinstdrivande, har färre lagar att ta hänsyn till och de ska sälja in behov. Ser man på företag och innovationer på detta sätt blir innovationer i offentlig sektor en anomali. Detta *stympande synsätt* leder till att man ser begränsningar i vad en innovation i offentlig sektor kan vara. Den svåra utmaningen är att se vilka typer av innovationer som finns i offentlig sektor (men inte i privat) och ta steget till ett *ympande synsätt* på innovationer i offentlig sektor. Det är viktigt att vara uppmärksam på hur förståelsen för kommunala innovationer implicit växer fram så att inte förståelsen blir alltför snäv. För att göra detta krävs exempel, förebilder, för att på ett givande sätt kunna göra den dubbla översättningen från privat varusektor till offentlig tjänstesektor.

Om man inte lyckas översätta innovationsbegreppet får man en snäv, förvrängd bild av vad innovationer i kommunal kontext innebär. Som en direkt följd är det svårt att tänka sig vilka processer eller förutsättningar som krävs för att stödja innovationer i kommunal sektor. I förlängningen innebär detta att det är svårt att aktivt arbeta med innovationsbegreppet för att möta den offentliga sektorns framtidsproblem.

### 9.2 Innovationer ska vara nytta, inte främst personalvård

Deltagarnas tidigare erfarenheter färgade deras syn på innovationer. För många av deltagarna, framförallt de med personalvårdande positioner, blev innovationer en hjälpprocess till medarbetarskap. Då blir processen att stödja personalens innovativitet viktigare än de innovationer som eventuellt uppstår, ja rentav ett mål i sig. I de kommuner där innovationer blir nästintill synonymt med medarbetarskap, eller en stödprocess till

---

medarbetarskap, har begreppet översatts eller reducerats till ett ofarlig till intet förpliktigande fenomen som går att hantera inom organisationen utan stora förändringar. Detta sätt att se på innovationer urholkar begreppet och gör det ofarligt. Innovationer som personalpolitik riskerar bli ett spår i sig. Istället för att utgöra en hängränna mellan olika stuprör blir innovation ett eget spår som då främst tar sikte på personalens välbefinnande.

### **9.3 Tre aktuella problem**

Kommunerna behöver stöd för att översätta innovationsbegreppet till kommunal sektor. De tar avstamp från den privata sektorns förförståelse eller idealbild av innovation, inklusive vilka verktyg (innovationsprocesser) som behövs för att stödja dem. Det är viktigt att utbildarna har en klar förståelse av innovationsbegreppet i en kommunal kontext och att de kan bidra i översättningen av innovationsbegreppet.

Kommunerna behöver förebilder för att se hur innovationer kan stödjas i kommunal kontext. I värsta fall hämtas inspirationen från den privata varusektorn och då blir det svårt att stödja de innovationer som löser sektorns problem. De stöd vi känner till får styra *vilka* innovationer vi stödjer. Andra typer av innovationer, som tjänsteinnovationer, förblir ostödda – trots att de behövs.

Kommunerna har inte en klar bild över varför man ska innovera. Som en konsekvens vet man inte heller vilken typ av innovationer man ska stödja. Det innebär också att det är svårt att entusiasmera medarbetare och chefer. Kommunerna har ingen (inomorganisatorisk) anledning att innovera. Vem tar emot de innovationer man (eventuellt) producerar? Man har högt ställda förväntningar på de samhällsproblem som innovationerna ska avhjälpa, men ingen strategi för att nå dit.

# 10 Källor

---

## 10.1 Tryckta källor

- ALMI (2006). Projektplan för PIMM - Produktförnyelse i medicinsk miljö (daterad 2006-02-27) ALMI företagspartner Östergötland.
- Benington, J. (2000). The modernization and improvement of government and public services. *Public money and management*, **20**(2), 3-8.
- Bienkowska, D. Norrman, C. och Nählinder, J. (2010) "Research, facilitate, evaluate: The roles of ongoing evaluation in triple helix projects". Paper presented at: Triple Helix VIII Conference, International Conference on University, Industry and Government Linkages, Madrid, October 20-22, 2010.
- Bloch, C. (2007). Assessing recent developments in innovation measurement. The third edition of the Oslo Manual. *Science and public policy*, **34**(1), 23-34.
- Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.) (1996) *Translating organizational change*, Berlin: de Greuter.
- Drejer, I. (2004). Identifying innovation in surveys of services. A Schumpeterian perspective. *Research Policy* **33**, 551-562.
- Edquist, C. (1997). Systems of innovation approaches. Their emergence and characteristics. In *systems of innovation. Technologies, institutions and organizations*, ed. C. Edquist. London: Pinter publishers.
- Ellström, P.-E. (2010). Practice-based innovation: a learning perspective. *The Journal of Workplace Learning*, **22**, (1-2), 27-40.
- Fagerberg, J., Mowery, D., Nelson, R. (2005). *Oxford Handbook of innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- Fagerberg, J., (2005). Innovation. A guide to the literature. I (red) Fagerberg, J., Mowery, D., Nelson, R. (2005). *Oxford Handbook of innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- Hambleton, R. (2000) Modernising political management in local government. *Urban studies* **37**(5/6), 931-950.
- Hentic, I. and G. Bernier, (1999) "Rationalization, decentralization and participation in the public sector management of developing" *International Review of Administrative Sciences*



- Hovlin, K., Arvidsson, S., Hjort, A. & A. Ljung (2011) Tjänsteinnovationer i offentlig sektor. Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens. VR 2011:12. Stockholm: Vinnova
- Kommissionen (2002). *Innovation tomorrow*. European Commission: Luxemburg.
- Lam, A. (2005). Organizational innovation. I (red) Fagerberg, J., Mowery, D., Nelson, R. (2005). *Oxford Handbook of innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- LO (2008) Employee-driven innovation. Improving economic performance and job satisfaction. Köpenhamn: LO
- Nutek (2008). Nyttan med följeforskning. En vägledning för utvärdering av strukturfonderna 2007-2013. R 2008:16.
- Nählinder, J. (2005). Innovation and employment in services. The case of knowledge intensive business services in Sweden. Linköping: Linköpings universitet.
- Nählinder, J. (2008) Innovationer i offentlig sektor. En litteraturöversikt. Helix working paper 08/2. Linköping: Linköping universitet.
- Nählinder, J. (2009). "Följeforskning i ett innovationsprojekt". I (red) Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S., Sjöberg, K. *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Nählinder, J. (2011a) "Innovationer från vardagen." I (red) Palm, J. & Wihlborg, E. *Sammanvävt. Det goda livet i vardagsforskningen. En vänbok till Kajsa Ellegård*. Linköping: Linköpings universitet.
- Nählinder, J. (2011b) Mellan proktoskop och kjolklämma -Eller varför kommer offentligt anställda tjänsteproducenter med idéer till varor som ska produceras av privata företag? . Helix working paper 11/3. Linköping: Linköping universitet.
- Nählinder, J. (2010) Where are All the Female Innovators? Nurses as Innovators in a Public Sector Innovation Project. *Journal of technological management of innovation*, 5 (1).
- OECD (1997). *Oslo Manual*. Paris: OECD.
- OECD (2005a). *Oslo Manual*. Paris: OECD.
- OECD (2005b). Public sector modernisation. The way forward. Policy brief.
- Olsson, J. & J. Åström (2006) . *Democratic eGovernance. Approaches and research directions*. Almqvist & Wiksell International: Stockholm.
- Petterson, O.& Söderlund, D. (1993). Förvaltningspolitik. Stockholm: Publica.
- Regionförbundet Östsam (2010) *Innovationsarbete i offentliga organisationer – en handledning*. Linköping: Regionförbundet Östsam.
- SOU 2003:90. (2003) Innovativa processer
- SOU 2010:56. (2010) Innovationsupphandling.
- Utult, M. (2007). Måste innovationer vara av metall? Stockholm: Vinnova och SKL.

## 10.2 Elektroniska källor

[www.crearum.se](http://www.crearum.se)

[www. Scb.se](http://www.Scb.se)

[www. Vinnova.se](http://www.Vinnova.se)

[www.skl.se/](http://www.skl.se/)

## 10.3 Muntliga och otryckta källor

Crearum (2011) Innovationspolicies i offentlig sektor, daterat 2011-11-02 bilaga e-post.

E-post person A daterat 2012-05-25

Utkast till enkät “innovationer inom offentlig sektor”

Fältanteckningar

Intervju person A

Intervju person B

Intervju person C

Intervju person D

Intervju person E

Kärnborg, J. (2012) Presentation workshop 1 innovationspolicies i offentlig sektor

# 11 Bilaga 1: Intervjuguide

---

Intervjuer med företrädare från de fyra kommunerna genomfördes via telefon under perioden 30 mars- 13 april. Intervjuerna var utformade som samtal med öppna frågor. Frågorna genererades ur programlogiken.

Syftet med frågorna var dubbelt. Det första syftet med frågorna var rent informativt: vad har hänt och hur förstår man projektet och dess syfte? Det andra syftet var pedagogiskt: hur kan man tänka kring frågorna och utvecklas i sitt tänkande.

Intervjuerna varierade kraftigt i längd, mellan 30 minuter och 90 minuter. Intervjuerna har genomförts på telefon. Under samtalets gång har jag fört anteckningar. I dessa arbetsanteckningar har jag sen gjort små korrigeringar: jag har sett till att det blir fullständiga meningar när det behövts, rättat stavfel och skrivit ut vissa personliga förkortningar.

Informanterna har också lovats anonymitet och att få granska resultatet. Jag har därför döpt om personerna till person A, B, C, D och E. Vid den intervju som genomfördes på Motala kommun deltog två personer. För att även de ska kunna behandlas anonymt är de omdöpta till en person i redovisningen av materialet.

Därtill intervjuades Ewa Svensson och Elisabeth Willén från Crearum samt Joakim Kärnborg från regionförbundet Östsam.

- Vad gör du i din tjänst? (→ var kommer innovation in, hur prioriterat är det)
- Vilka andra är med från din kommun? Var sitter de?
- Hur började processen?
- Varför är ni med?
- Vad har ni gjort?
- Vad är målet?
- Vad tycker du en innovation är?
- Vad är inte en innovation?
- Vad är en policy? Vad står i en policy? (innehåll/form/räckvidd)
- Vilka processer får stöd i er policy?
- Vem ska läsa den?
- Vilken typ av stöd behöver ni (=innovationen)?

- Varför behövs innovationer?
- (Hur hänger PIMM och innovationspolicyn ihop?)

## 12 Bilaga 2. Projektets mål

---

Projektets mål, såsom de är formulerade i dokumentationen.

- Hjälpa kommunerna och landstinget att utveckla en innovationspolicy
- Enskilt, med eget fokus
- Tillsammans för utvecklad helhet
- Skall stimulera medarbetare att utveckla egna idéer till innovationer
- Utveckla förmågan att ta till sig innovationer
- Förbättra verksamheten
- Stimulera tillväxt

## 13 Bilaga 3: Exempel på innovationer i offentlig sektor

---

En oreflekterad användning av innovationsbegreppet riskerar att göra det stympat, snarare än ympat. Därför har jag i den här rapporten argumenterat för att innovationsbegreppet måste genomgå en dubbel översättning – från privat varuproduktion till offentlig tjänsteproduktion – för att vara tillämbart i en kommunal kontext. I denna process är det viktigt med förebilder.

Här presenterar jag en enkel analysmodell för att peka på bredden av innovationer i kommunal sektor. För varje innovation är det viktigt att besvara (1) vem som tagit initiativ till beslutet? Är beslutet främst ett (formellt) politiskt beslut som omsatts i handling inom förvaltningen? Är det en idé från en anställd? I den mån uppgifter finns tillgängliga är det även väsentligt att (2) undersöka typen av stödprocess för innovationen. Har innovationen stötts genom en formell innovationsprocess, eller har eventuellt stödet huvudsakligen haft annan utformning? För det tredje (3) är det väsentligt var den färdiga innovationen produceras. Produceras den färdiga innovationen (varan/tjänsten/den organisatoriska förändringen) främst inom organisationen eller utanför organisationen? För det fjärde systematiseras vilken offentlig princip innovationen stödjer eller underlättar. Är innovationen främst av karaktären att den stödjer kommunens produktion av välfärdstjänster, myndighetsutövande roll eller demokratiska funktion?

Det finns ingen självklar rågång för vad som ska räknas som innovationer i offentlig sektor.

Innovation	Initiativtagare	Typ av stödprocess	Produktion	Offentlig princip
1. LOU (lagen om offentlig upphandling)	Riksdag & regering			Rättstatens princip
2 Införande av Beställarutförarmodellen	Politiskt beslut taget på hög nivå			Välfärdsstatens princip
3 Utveckling av ny organisation för utredning av brott			Inom kommunen	Rättstatens princip
4 Kateterbyxan KadyCare	Undersköterska inom Norrköpings kommun	PIMMs stödprocess	Företaget Trikäby AB	Välfärdsstatens princip
5 Kulturutvecklartjänst. Sprida ett bredare kulturutbud och skapa möten för äldre och funktionshindrade	Informatör på vård- och omsorgsförvaltningen	Här ska alla våga komma med bra idéer	Initiativtagaren arbetar med det inom ramen för kultur- och fritidsförvaltningen	Välfärdsstatens princip
6 Införande av digitala läsplattor i ärendehantering	Förvaltningsnivå		Inom förvaltningen	
7 Livmoderbussen. Mobil enhet för utförande av cellprov i närheten av arbetsplatser			Inom landstinget	Välfärdsstatens princip
8 Deklarationsapp. Elektronisk skattedeclarerare	Verksamhetsutvecklare på skatteverket	Formaliserad process som favoriserar teknik-intensiva innovationer	Internt på skatteverket	Rättstatens princip
9 NTA (natur och teknik för alla) Skolutvecklingsprogram för lärare i NT-ämnen			NTA Produktion och Service ekonomisk förening	Välfärdsstatens princip
10 App för varnande för högt vattenstånd	(idé från kommuninnevånare, aldrig genomfört)			

Tabellen är endast delvis ifylld. Detta beror vilken information som fanns tillgänglig om respektive innovation. Jämför vi de tio innovationerna kan vi göra viktiga observationer.

- I de beskrivningar av innovationer som jag utgått från är det ovanligt att man nämner en specifik stödprocess för att främja framtagandet av innovationer. Rent generellt finns inte en enskild innovationsprocess som stödjer innovationer i offentlig sektor. Det går alltså inte att tala om en typ av kommunal innovation, eller en typ av kommunal innovationsprocess. Detta är ett problem, och här behövs fler förebilder.
- Nivån varierar påfallande. Bland dessa innovationer finns såväl ny lagstiftning som användande av ny teknik inom förvaltningen. Innovationer finns på flera nivåer och inte alla innovationer i offentlig sektor behöver stöd på politisk nivå.
- Några innovationer riktar sig till medborgare/brukare, andra till förvaltningens medarbetare.
- Några innovationer är varor, andra är tjänster. Det är lättare att tänka sig varor än tjänster och det är därför lättare att få uppslag till nya tjänster visar tidigare forskning.
- Några innovationer är helt nya, andra är utveckling av tidigare verksamhet eller införande av verksamhetsidé från annan verksamhet. Såväl helt nya genomförda idéer som införande eller förbättring av existerande idéer brukar räknas som innovationer
- Några av innovationerna har medarbetare tagit initiativ till, andra initiativ kommer från andra håll. Några av innovationerna produceras inom offentlig sektor, andra produceras utanför offentlig sektor. Ytterligare en viktig insikt är att även om innovationerna initieras (genom politiskt beslut eller idé från en anställd) inom kommunen ligger ibland produktionen eller kommersialiseringen av innovationen (det vill säga det som gör en idé till en innovation) utanför den offentliga sfären.
- Identifierade innovationer tenderar att främst ligga under välfärdsstatens princip, alltså innovationer i hur man producerar välfärdstjänster åt sina medborgare eller brukare. I lägre utsträckning ligger de innovationer som identifierats främst under rättstatens princip (innovationer som berör hur man hanterar lika fall lika) eller demokratins princip (innovationer som berör kontakt och maktfördelning mellan medborgare, tjänstemän och politiker).