

Johanna Nählinder
071030

Innovationer i offentlig sektor.
En litteraturöversikt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Innehållsförteckning	2
1 Introduktion	3
2 Centrala artiklar	5
3 Litteraturoversikter	7
3.1 Tavistock	7
3.2 Hauknes	9
3.3 Hartley.....	11
4 Publin.....	12
4.1 Innovation in the social sector – case study analysis	14
4.2 Innovation in the health sector – case study analysis.....	15
4.3 Report on the Publin surveys	17
5 Innovativa processer och kommuner.....	19
5.1 Innovativa processer	19
5.2 Innovativa kommuner.....	20
6 Slutsats och tankar kring vidare forskning	23
6.1 Om ofruktbara frågor	24
6.2 Om fruktbara frågor	26
6.3 Behov av begreppsutveckling	27
7 Referenslista	29
8 Utökad referenslista.....	31

I INTRODUKTION

Kan offentliga sektorn vara innovativ? Kan innovationer uppstå inom offentlig verksamhet? När jag som statsvetare år 2000 läste in mig på innovationsområdet var ovanstående frågor icke-frågor. Det var självklart att innovationer uppstod inom industrin. Möjligtvis kunde innovationer uppstå även inom industrinära tjänsteföretag.

Begreppet innovation, och även begreppet innovationssystem, har fått en starkare och mer utbredd position idag. I ökande utsträckning tenderar man idag att diskutera förändring i termer av innovation. Tillväxtpolitik har blivit innovationspolitik.

I en exposé över innovationspolitiken som görs i utredningen ”innovativa processer” (Gidlund & Frankelius 2003) talar utredarna om innovationspolitiken i tre generationer. Den första generationen byggde på utgångspunkten att innovationsprocessen skulle ha ett linjärt förlopp där bland annat satsningar på FoU skulle vara en viktig förutsättning för att innovationer skulle uppstå. Den andra generationens innovationspolitik byggde istället på systemtanken – att innovationer uppstår mellan företag, med hjälp av flera aktörer. Innovationssystemtanken satte fokus på andra frågor, men med ett klart näringslivsfokus. I den tredje generationens innovationspolitik släpper man fokus från enbart privat sektor genom att man ersätter sektorstanken med ett synsätt som sätter innovationspolitiken i kärnan av alla politikområden. I detta ligger också en omformulering av målet med innovationspolitiken: istället för att fokusera industriella behov ser man ett steg längre och tittar även på vad innovationerna ska syfta till: man inbegriper de sociala behoven och målen. I detta ligger även en tyngdpunktsförskjutning från teknologiska innovationer till icke-teknologiska innovationer.

Denna historiebeteckning finner även stöd i den mycket inflytelserika Oslo-manualen. Oslo-manualen, som till dags dato utkommit i tre olika versioner, speglar utvecklingen. Oslo-manualen är en guide för hur man ska genomföra innovationsenkäter och är på sitt sätt en grund för vad som anses vara vedertaget. I version 2 exkluderades tjänsteinnovationer men behandlades översiktligt i avsikt att man skulle kunna genomföra enkäter på experimentell grund. I version 3 av Oslo manualen har man motsvarande förhållningssätt till offentliga tjänster. Man hänvisar till arbete som utförts på Statistics Canada av Louise Earl som vägledande för den som vill gå vidare i fältet. Earl (2002) är en rapport som grundas på en enkätstudie av innovationer i offentlig sektor men för i sig inte forskningen vidare.

Ett tredje sätt att beskriva hur området innovationstudier förhåller sig till offentlig sektor är hur man i den inflytelserika Oxford Handbook of Innovation förhåller sig till offentlig sektor.

Oxford Handbook of Innovation är en antologi med specialskrivna artiklar av renommierade forskare inom forskningsfältets olika delområden där de beskriver olika forskningsområden. Organisatoriska innovationer och innovationer i tjänstesektorn ses som perifera specialområden. Detta kan utläsas ur dispositionen i the Oxford Handbook of Innovation där artiklarna på dessa områden ligger under “how innovations differ”

respektive “innovation in the making”. Det finns inget kapitel som behandlar innovationer i offentlig sektor.

Vi kan också studera hur Fagerberg, en av redaktörerna för Oxford Handbook of Innovation, beskriver innovationer i offentlig sektor i översiktskapitlet. Han nämner i förbigående hur

“while inventions may be carried out anywhere, for example in universities, innovations occur mostly in firms, though they may also occur in other types of organizations, such as public hospitals”.

Man tar då fasta på en viss del av den offentliga sektorn, nämligen sjukvården. Att döma av det här citatet – som är enda gången i introduktionskapitlet offentlig sektor överhuvudtaget nämns – ges inte offentlig sektor en central roll.

Det står klart att innovationer i offentlig sektor – åtminstone inom innovationsstudier – är en ungt forskningsområde. Problemområdet innovationer i offentlig sektor är till sin natur tvärvetenskapligt. Diskussion om detta förs inom flera olika discipliner och forskningsområden. Jag har här valt att avgränsa mig från närliggande områden såsom organisationsteori, management-litteratur och förvaltningspolitik. Huvudfokus ligger istället på det område vi kan kalla innovationsstudier och de verktyg och logiker vi tar med oss därifrån. Avgränsningen innebär också att det är produkten (innovationen) och inte organisationen (entreprenörskap) som står i fokus. Denna avgränsning innebär att begreppet innovation är centralt. Syftet med litteraturöversikten blir då att sammanställa aktuell forskning inom området innovationer i offentlig sektor.

2 CENTRALA ARTIKLAR

Området innovationer i offentlig sektor är nytt. I de artiklar och arbetsnotat som refereras i den här litteratursammanställningen märks det tydligt. Det finns ännu inte några centrala verk som man självklart hänvisar till. Det finns inte heller en tydlig utveckling och man hänvisar i liten utsträckning till varandra. Däremot har utvecklats en gemensam introduktion till ämnet: precis som inom stora delar av forskningsområdet **innovation in services** (se tex Nählinder 2005) introducerar och problematiserar forskningsområdet i relation till den dominerande forskningen ("det här brukar man inte titta på") ser jag samma retorik här. Man definierar forskningsområdet i motsats till den gängse forskningen.

I forskningen märks tydligt de influenser man har med sig från sina andra forskningsintressen och de disciplinära eller forskningsområdesmässiga sammanhang man utgår från. I den här litteraturöversikten har jag valt att avgränsa mig till den forskning som ligger nära innovationsstudier som forskningsinriktning. Det innebär att även om innovationer i offentlig sektor som *forskningsproblem* finns i ett flertal forskningssammanhang och under ett flertal begrepp inkluderar jag det som är forskat inom det framväxande **forskningsområdet innovation in public services**. Det framväxande forskningsområdet är policynära. Det utgår huvudsakligen från tidigare erfarenheter från innovationer i privat sektor. Kunskapen om offentlig sektorns speciella förutsättningar som organisation är bristfällig.

Området och dess artiklar kan delas upp i ett par underkategorier. Främst, och viktigast, är det stora forskningsprogrammet Publin (innovation in the public sector). Publin är viktigt och jag använder ett avsnitt till att visa på dess struktur och rapporter. En bok med forskning från Publin är också under utgivande.

För det andra kan tre intressanta litteraturöversikter över området nämnas. Den ena ingår som del av Publin-projektet (Hauknes 2005). Den andra är utgiven av Tavistock Institute (Tavistock institute). Jag presenterar dessa nedan. En tredje (Harley 2005) har en något annan karaktär. Man utgår här från studier av offentlig sektor och till viss mån governance och utifrån detta lyfter man in viss innovationslitteratur. Den här artikeln är det närmaste "state-of-the-art" jag funnit och ett tecken på att forskningsområdet börjar finna sin form. Man kan observera att man väljer att hänvisa till olika källor vilket ytterligare förstärker att forskningsområdet än så länge saknar en vetenskaplig kanon. Man väljer också att i ringa utsträckning definiera området utifrån tidigare forskning inom området innovation in services.

För det tredje kan vi urskilja en del som främst riktar in sig på den offentliga sektorn som organisation (se tex Thynne 2003, Wettenhall 2003). Dessa artiklar inriktar sig på att klassificera olika delar av organisationer ur ett juridiskt perspektiv och att inom offentlig sektor göra klassificeringar för att bättre förstå dess struktur.

En fjärde typ av litteratur inriktar sig främst på incitamentsstruktur i offentlig sektor (se tex Burgess & Metcalfe 1999, Frant 1996, Borins 2001). Den intressantaste av artiklarna är den av Borins (2001) som har gjort en översikt över existerande innovationer. Detta

artikel skulle kunna ses som ett tidigt inlägg i forskningsfältet innovationer i offentlig sektor. De återstående ser mer snävt på vad som motiverar anställda i offentlig sektor.

En femte del av litteraturen fokuserar på konsekvenserna av innovation i offentlig sektor (se tex Tan 2004, Walker mfl 2002). En sjätte fokuserar på policy-entreprenören och policy transfer, alltså från en mer instrumentellt politiskt perspektiv (se tex Evans & Davis 1999, Schneider & Teske 2006).

Ytterligare en viktig del av litteraturen är offentligt producerat eller initierad litteratur: se till exempel SOU 2003:90 eller rapporterna i forskningsprojektet innovativa kommuner, landsting och regioner.

Som synes är det ett spretigt område med beröringspunkter i andra områden. Jag har valt att basera litteraturöversikten på andra litteraturöversikter och komplettera med forskning inom projektet Publin. Dessutom diskuteras innehållet i utredningen innovativa processer (SOU 2003:90) och FoU-programmet innovativa kommuner i sin helhet.

3 LITTERATURÖVERSIKTER

3.1 *Tavistock*

En mycket seriös litteraturöversikt, men där författare tyvärr inte explicit nämns, har producerats av det brittiska forskningsinstitutet Tavistock. Tavistock har drivit ett forskningsprojekt kallat "Innovation in Public services" och som del av detta har litteraturöversikten med samma namn sammanställts.

Litteraturöversikten är bearbetad och är strukturerad efter teman snarare än skrifter. Den tar fasta på varför offentliga sektorn innoverar, vad en innovation är, trender i offentliga innovationer, innovationsprocessen (såväl främjande faktorer som barriärer) samt vad finns att lära från den privata sektorn. Den innehåller också en del om innovativa offentliga tjänster där man tittat på ett antal enskilda innovationer, exempelvis NHS direct (motsvarande sjukvårdsupplysningen).

Mulgan & Albury (2003) är central i deras litteraturöversikt. Mulgan & Albury är en intern arbetsrapport från brittiska cabinet office och är inte påträffbar. Den offentliga sektorn ses inte som innovativ och ser sig inte heller som innovativ. (Mulgan & Albury 2003). Däremot finns det de två senaste decennierna ett växande tryck för förändring och nu uttrycker man det i termer av innovation. Det finns en stark tilltro till att gamla problem kan lösas med innovativa förhållningssätt inom exempelvis policy, praktik och leverans av tjänster. Exempel på kända fenomen är 24/7 och e-government.

För att definiera vad en innovation är hänvisar man till Publin generellt. Man ger en närmare definition genom att hänvisa till Mulgan & Albury (2003). Definitionen på en innovation lyder

"successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality".

Definitionen skiljer sig således inte på någon avgörande punkt från andra definitioner. Den hjälper heller inte till att avgränsa något eller några områden och den skiljer sig inte från innovationer i privata tjänstesektorer. Däremot skiljer man på fem typer av innovationer. Man bygger på en tripologi (av Baker 2002 som man framställer som allmänt vedertagen) där man skiljer på process innovation, product/service innovation och strategy/business concept innovation. Till detta lägger man två typer av specifika offentliga innovationer: strategy/policy samt system interaction. En strategy/policy innovation är förändringar i policy och hur policy genomförs (engelskt original "new missions, objectives, strategies and rationales"). En system interaction (new or improved ways of interacting with other actors and knowledge bases, changes in governance). Det framgår inte om detta är varandra uteslutande kategorier eller om de kan sammanfalla. Man utvecklar inte heller närmare hur dessa kategorier kan användas.

Man bygger på Mulgan & Albury när man diskuterar drivkrafter för innovation. Man delar här upp i fyra icke-linjära faser (man poängterar med andra ord att innovationsprocessen inte är linjär) och listar de viktiga faktorerna. Denna

sammanställning har man tagit från Mulgan & Albury. Detta är synd eftersom det är svårt att bedöma hur man kommit fram till detta eller hur allmängiltigt det är.

Hur idéer stimuleras och stöds

- Genom manifest och politiska åtagelser. Många, men inte alla, innovationer kommer till på detta sätt.
- Intensiv uppmärksamhet från användare, gräsrotsbyråkrater och mellanchefer. Hälften av alla innovationer kommer från dessa grupper, vilket implicerar att man måste ha en process som tar tillvara initiativ från dessa grupper.
- Olikheter mellan anställda. Viktigt för att idéer ska komma fram.
- Konstant avsökning. Omvärldsbevakning av andra delar. Förändringar kommer ofta från utkanter av sammanhang.
- Kreativt tänkande. Det är viktigt att utveckla stöd av kreativa. Detta, skriver man, har främst utvecklats inom privat sektor.
- Att jobba baklänges. Om man utgår från målet, snarare än verksamheten, befrämjas innovationerna.
- Skapa utrymme. Om man skapar utrymme i organisationen för att tänka efter gynnar det innovationer.
- Att bryta reglerna. Om kulturen tillåter att man bryter reglerna är detta befrämjande.
- Konkurrens. Att konkurrera med andra företag [sic!] skapar förutsättningar för innovationer.

Hur idéer får stöd av mekanismer och hur man hanterar risk

- Explicit organisatoriskt stöd och selektering av idéer.
- För att undvika att medborgare utsätts för risker måste idéer ibland tas om hand och testas på ett sätt att den inte skadar ordinarie verksamhet.
- Föredömen. En viktig faktor är att det finns sk *innovation champions* som är villiga att investera tid och resurser i att få fram, utveckla och testa idéer.
- Inkubatorer. Detta har testats på offentlig sektor ex i Singapore.
- Modellering. När modellering är kostbart kan det vara intressant att använda sig av sk modeling methods.
- Såd-finansiering för att stödja nya idéer.
- Använda sig av medborgare. Genom att på ett tidigt stadium involvera slutanvändare undviks problem med senare implementering.

Replikera och producera storskaligt

- Monetära incitament är mindre viktigt i offentlig sektor där istället synlighet och beröm (recognition) blir viktigt.
- Även organisationen behöver incitament och detta gärna genom ökade anslag.
- Vara medveten om att det är framförallt är sektorer som har många små innovationer som har inkrementella innovationer och mer fokuserade sektorer som har radikala innovationer.
- Vara medveten att en innovation inte passar i alla miljöer. Även om något är best practise fungerar det inte överallt.
- Man behöver ungefär samma kompetenser för att replikera och producera storskaligt som för att genomföra andra typer av förändringar.

Man lutar sig på Borins (2001). Vad gäller att stödja innovation i offentlig sektor. Borins pekar på värdet av en innovativ kultur som måste stödjas från de översta lagren i organisationen. Man måste ha belöningsystem för innovativa individer och grupper, att man avsätter resurser för innovationer, att man har anställda med olika bakgrund, att man genom omvärldsbevakning tittar på vad man gör på andra ställen, att se det som hela organisationens ansvar och att det finns utrymme för att experimentera. Eftersom man här lutar sig på Borins, som tittar på (mestadels storskaliga) policy innovationer, bör man vara försiktig vad gäller i vilka sammanhang det här är applicerbart.

Man har även listat ett antal barriärer för innovation. Här lutar man sig på Mulgan & Albury. Deras lista fokuserar främst på vilka faktorer som förhindrar innovativt tänkande (vilket ju inte samma sak som innovationer. Innovativt tänkande är en bra grund för innovationer, men i sig inte tillräckligt). Den första negativa faktorn för innovationer är tidsbrist och administrativa krav vilket tränger ut tänkande och reflekterande kring vad man gör. Den andra negativa faktorn är tidshorisonten där man pekar på att offentlig sektor ofta har kort tidshorisont och inte minst kortsiktiga effektivitetskrav. Att investera och få igen på en femårsperspektiv är en ovanlighet. För det tredje finns det dåliga incitament att innovera. För det fjärde finns det en riskavers kultur. För det femte, och det hänger samma med föregående faktor, är inte förmågan att hantera risk eller genomtänkt förändra verksamhet (change management) utbyggd. För det sjätte är man långsam på att avsluta dåliga projekt eller lägga ner dåliga verksamheter. Det finns en inneboende tröghet i systemet. För det sjunde och sista bromsas teknologiska innovationers implementering i offentlig sektor av kulturella och organisatoriska skäl.

Man har även lyft, med hjälp av Ling (2002), skillnader mellan privat och offentlig sektor. Man pekar då framförallt på tre centrala skillnader. För det första är det storleken och formen av den primära enheten. I privat sektor är den primära enheten kostnadsstället, medan offentlig sektor är ett mer komplext och otydligt system. För det andra är målet med verksamheten mer otydlig i offentlig sektor där man ska ta tillvara allmänhetens intressen snarare än vinstintresset. För det tredje är offentlig sektor juridiskt mer begränsad än den privata sektorn och lyder delvis under andra lagar. Detta använder Ling till att dra slutsatsen att sättet att se på innovation inte kan med automatik överföras till offentlig sektor. Man presenterar också fyra viktiga områden där lärdomar från privat sektor kan överföras på offentlig sektor. För det första krävs en mångfald av kompetenser för att stödja innovationen. För det andra innebär inte en lyckad innovation att man har förmåga generellt att stödja innovationer. För det tredje är det av vikt att vara medveten om att offentliga innovationer ofta mer drivs av interna processer än av public needs. För det femte är det viktigt att offentliga innovationer sprids i högre utsträckning än vad de gör idag.

3.2 *Hauknes*

När Hauknes (2005) skrev sin litteraturöversikt fanns få andra litteraturöversikter. Han upplever sig som en pionjär på området. Han har valt att dela in de studier han funnit i del-områden. Förutom sin översikt för Hauknes även en intressant diskussion om offentliga sektorns förhållande till innovativitet. Han pekar på att offentlig sektor fungerar som generator av innovationer, som viktig användare av radikala innovationer, som partner i samarbeten mellan producenter och användare, som stöd för den infrastruktur som innovativitet förutsätter, som stor ägare och som lagstiftare. Han pekar också på att offentlig sektor har möjlighet att bära risker på ett annat sätt, är storskaligt vilket underlättar för att mobilisera resurser för innovationer och offentlig sektor har också möjlighet att utforska flera möjliga innovationsvägar.

Med hjälp av dessa frågor vänder han på kuttingen och frågar hur det kommer sig att den offentliga sektorn spelat en så stor roll för innovativiteten i avancerade ekonomier. Detta sätt att ställa frågan står i motsats till den gängse bilden inom innovationsstudier där offentliga sektorns innovativitet istället är osynliggjord och utdefinierad ur innovationsbegreppet.

Efter en tämligen lång diskussion av de faktorer som påverkar omorganisation i offentlig sektor, som senare motiveras med bristen på litteratur inom området innovationer i offentlig sektor, presenterar Hauknes en intressant typologi av den relevanta litteraturen. Hans avgränsning av relevant litteratur framgår av citatet:

”literature which approaches the nature of innovation in the public sector from a techno-economic perspective is almost non-existent. A great deal of the work for this paper has therefore consisted of attempting to gain an overview of the general literature on major changes within the public sector” (sidan 54.)

Hauknes har delat in litteraturen i fem olika fält.

Tabell 1. Hauknes översikt av litteratur med anknytning till innovationer i offentlig sektor

Fält	Huvudbudskap	Centrala referenser
Offentlig sektor från ett ekonomiskt eller reformperspektiv. Indelat i tre undergrupper: förvaltning, ny-institutionalism, evolutionärt perspektiv	<ul style="list-style-type: none"> offentlig sektor saknar vissa egenskaper som gör att den inte passar in i en marknadslogik analyserar innovationsprocesserna i offentlig sektor hur nå effektiv demokratisk kontroll över offentlig sektor och hur skilja från management hur organisationer uppstår och förändras 	Gretschmann (1990) Strömsnes (1995) March & Olsen (1993) Van den Ven & Poole (1995) Lane (1990) Olsen (1988)
Innovationsstudier i icke vinstdrivande organisationer	<ul style="list-style-type: none"> vad särskiljer offentlig sektor från privat sektor? En del säger att det finns ingen skillnad, andra att skillnaden inte nödvändigtvis är uppenbar på empirisk nivå 	Osborne (1998) Perri (1992) Weisbrod (1997) Oster (1995) Osborne (1996) Heffron (1989) Naschold (1996)
Studier av funktionella och relationsbaserade skillnaders	<ul style="list-style-type: none"> hur kan vi förstå skillnader mellan privat och offentlig sektor på micronivå genom att se på förhållandet mellan aktörer? Inom offentlig sektor finner vi en rad förhållanden och en del av dem skiljer sig från förhållanden inom privat sektor 	(referenser saknas)
Studier som ifrågasätter det ekonomiska förhållningssättet till innovationer	<ul style="list-style-type: none"> Varför ska man innovera om det inte finns konkurrens? Att studera innovation där en vanlig marknad saknas kräver andra verktyg 	(referenser saknas)
Incitament och ekonomisk rationalitet	<ul style="list-style-type: none"> I privata företag förutsätter vi rationalitet. Hur kan vi förstå detta i offentlig sektor? Vad är drivkraften till innovationer om det inte är vinst? Hur koordinerar sig offentlig verksamhet? 	Kaufmann (1991) Frost & Egri (1991) Huxham & Vangen (1996)

Røste (2005) kompletterar Hauknes litteraturgenomgång genom att istället fokusera på olika teoretiska traditioner. Hon urskiljer sex huvudtyper av teoretiskt perspektiv som ur

olika synvinklar belyser innovationer i offentlig sektor. Förutom innovationsstudier redogör hon för socialkonstruktivistiska perspektiv, organisationsteori, policy studier och new public management som hon tar upp som en egen teoretisk tradition. Hon gör korta sammanfattningar av de olika teoretiska traditionerna och visar därpå vilken inverkan detta skulle kunna få på Publin. Medan Hauknes utgår från enskilda artiklar och deldiscipliner, tar Røste ett större grepp och redogör för vad en viss teoretisk infallvinkel innebär för studiet av innovationer i offentlig sektor. Hon avslutar med att poängtera att även om man lånar från samtliga teoretiska traditioner utgår man från innovationsstudier.

3.3 Hartley

Hartleys artikel är kort (åtta sidor inklusive referensförteckning) men mycket intressant. I artikeln knyter han samman paradigmen i offentlig förvaltning med förutsättningarna för innovation inom offentlig sektor. Hartley skiljer på tre paradigmer i offentlig förvaltning: den traditionella förvaltningen, NPM samt networked governance. (Han särskiljer alltså networked governance från NPM). Alla tre verkar till viss grad parallellt. Idén med paradigmen inom förvaltningen är inte ny (se ex Stoker 2003) men Hartley försöker koppla paradigmen till olika typer av innovationer och vilka roller policy-makers, chefer inom förvaltningen samt befolkningen (population) får. Han visar på detta sätt att befolkningen i networked governance får rollen av med-producenter och att innovation äger rum både på central och lokal nivå. På detta sätt lyfter han alltså fundamentala strukturella skillnader i förutsättningarna för innovativa processer.

Han bygger sedan vidare på detta och lyfter viktiga begrepp, såsom top-down innovationer, bottom-up innovationer och laterala innovationer. En viktig fråga för Hartley är skillnaden i begreppen innovation och förbättring (improvement). Frågan, även om den är viktig för Hartley, är forskningsmässigt relevant först i den utsträckning som man ser innovation som ett normativt begrepp och i sig inneboende gott. Överlag är Hartleys svaghet att han är lite inläst på det innovationsteoretiska området. De tre referenser på fältet han hänvisar till, Tidd (2001), Tidd et al (2001) samt Utterback (1996) är inte inom den del av området som borde vara mest fruktbart för hans tes. Vidare, som citatet (sidan 33) visar behärskar han inte områden som borde vara fruktbara för honom:

”the private sector literature still focuses mainly on technological innovation, especially new product development, but there are limitations in applying concepts about *product* innovation to *service* and *organisational* innovation.”

Citatet är förståeligt utifrån de tre vetenskapliga verk inom innovationsstudier han hänvisar till eftersom dessa ligger nära produktutveckling. Som diskuterades i introduktionen missar han då stora delar av innovationsområdet, inte minst det som bedrivs inom innovation in services (Nählinger 2005), organisatoriska innovationer (Lam 2005) eller inom forskning av organisatoriska förändringar. Detta leder honom till att dra följande slutsats:

”overall, these features suggest that the transfer of theory and empirical findings from private firms to public services is far from straightforward. Accordingly, there is a need for robust theory and evidence derived directly from the public sector”

Han drar slutsatsen på felaktiga premisser men slutsatsen i sig håller till stor del.

4 PUBLIN

Publin (innovation in the public sector) är ett stort europeiskt forskningsprojekt som bedrevs under ledning av NIFU-STEP, ett forskningsinstitut i Oslo med inriktning på forskning om innovationer, utbildning och forskning.¹ Projektet finansierades under det femte ramprogrammet. Publin har resulterat i ett tjugotal forskningsrapporter och har partners från NIFU-STEP i Oslo som också koordinerat projektet, University of Haifa, University of Manchester, Vinnova, Comenius University, University of Alcalà, Manchester Metropolitan University, University College Cork samt the Mykolas Romeris University. Forskningsprojektet har alltså med ett undantag (University of Haifa) europeiska partners och bland dessa finns universitet från östra Europa (Comenius University, Slovakien, Mykolas Romeris University, Litauen), norra Europa (Vinnova, NIFU-STEP) och västra Europa (University of Manchester, Manchester Metropolitan University, University College Cork). Den geografiska fördelningen av partners är viktiga i den mån den också speglar den välfärdsregim som finns i det land man verkar i. Vi kan notera att det finns universitet i länder från den liberala välfärdsstaten (Storbritannien) och den socialdemokratiska välfärdsstaten (Norge, Sverige) och den konservativa välfärdsstaten (Spanien).² Dessutom finns partners från östra Europa.

Syftet med Publin, enligt Publins hemsida, att *studera* policy learning, teknologiska innovationer och administrativa innovationer inom offentlig sektor samt att *få en bättre förståelse* för beteendeförändringar, lärandeprocesser och implementering av teknik i offentliga organisationer.³ Av särskilt intresse är att Publin har gjort ett antal fallstudier i olika europeiska länder inom området hälsa och socialvård.

Inom Publin har ett stort antal rapporter publicerats. En bok är också under utgivning. Rapporterna som utgör slutresultatet av Publin kan delas in i två kategorier. Den empiriska kategorin (national case studies) utgörs av fallstudier av innovationer och organisationer inom vård och omsorg (se Publinrapport D12-1, D12-2, D12-3, D12-4, D12-5, D12-6, D13-1, D13-4, D13-5). Två nationella rapporter faller utanför detta område, nämligen D13-2 om den irländska pensionsplanen och D13-3 och regionala resurscenter för specialundervisning. Samtliga nationella rapporter behandlar välfärdsstatens uppgifter: välfärdstjänster. De behandlar inte i första hand administrativa rutiner eller policyprocesser: man tittar främst på sektorer där man huvudsakligen utför arbetsuppgifter som även kan utföras av privata utförare. Man har inte valt ut sektorer som utför nattväktarstatens uppgifter som lagstiftning, dömande eller polisiära verksamheter eller militära uppgifter.

Utöver de nationella rapporterna finns ytterligare åtta rapporter. Två av dessa är så kallade *synthesis reports* som sammanfattar de nationella rapporterna. Den ena av dessa rapporterna lägger fokus på omvårdstjänster (social services) och den andra på vårdtjänster (health services). En rapport bygger på en enkät (the Publin surveys) och försöker fånga organisatoriska innovationer i offentlig sektor. Två av dessa är

¹ <http://www.step.no/Publin/> 061228, <http://www.nifustep.no/> 070102

² Esping Andersen (1990) sid 26.

³ <http://www.step.no/Publin/> 061228.

sammanfattande rapporter för hela projektet, en akademisk sammanfattningsrapport och en policy-orienterad slutrapport (rapport D20 respektive D24). Till dessa finns två olika teoretiska framework (D9 om skillnaden mellan innovationer i offentlig sektor och innovationer i privat sektor samt D16 om studier av innovationer i offentlig sektor). Två teoretiska rapporter skiljer sig från de andra i det att de behandlar andra områden: rapport D14 om storlek och struktur i den offentliga sektor i det utvidgade Europa (D14) samt en rapport om policy learning (D15).

Tabell 2. Teoretiska Publin-rapporter. Källa: <http://www.step.no/Publin/reports.html>

D24: Summary and Policy Recommendations	Koch, P., Cunningham, P., Schabsky, N., Hauknes, J.
D9: On the differences between public and private sector innovation	Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Røste
D14: The structure and size of the public sector in an enlarged Europe	Andrés Maroto and Luis Rubalcaba
D15: Policy learning, what does it mean and how can we study it?	René Kemp and Rifka Weehuizen
D16: Studies of innovation in the public sector, a theoretical framework	Rannveig Røste
D17: Report on the Publin surveys	Eran Vigoda-Gadot, Aviv Shoham, Ayalla Ruvio, Nitza Schwabsky
D18: Innovation in the social sector – case study analysis	Ludmila Malikova and Katarina Starodová
D19: Innovation in the health sector – case study analysis	Paul Cunningham
D20: On innovation in the public sector	Per Koch and Johan Hauknes

Tabell 3. National case studies. Källa: <http://www.step.no/Publin/reports.html>

D12-1: Sweden: Hospital-Managed Advanced Care of Children in their Homes	Lennart Norgren and Kristina Larsen
D12-2: UK: Developing Patient-Oriented Education Systems for Diabetes	Paul Windrum and Pascale de Berranger
D12-3: UK: NHS Direct, An Innovation in Social Trust	Paul Cunningham, Lawrence Green, Ian Miles and John Rigby
D12-4: Spain: The Adoption of Technological and Organizational Innovations in a Traditional Public Hospital in Spain.	Manuel García Goñi
D12-5: The Netherlands: Process Innovation in Mental Health Care	Friso den Hertog, Rifka Weehuizen and Maarten Verkerk
D12-6: Ireland: Innovation in the provision of home help services in the Southern Health Board area	Joan Buckley and Carol Linehan
D13-1: Slovakia: Residential Care for Elderly in Slovakia	Katarina Staronová and Ludmila Malíková
D13-2: Ireland: Pensions Retirement Savings Accounts	Dr. Mairéad Considine
D13-3: Israel: Regional Resource Centres of Special Education	Nitza Schwabsky, Eran Vigoda-Gadot, Aviv Shoham and Ayalla Ruvio
D13-4: Lithuania: Innovation in Services for the Elderly	Rita Bandzeviciene, Aiste Dirzyte, Vidminas Dauderys
D13-5: Norway: Innovation in home based services for the elderly	Helge Godø, Rannveig Røste and Marianne Broch

Sammanfattningsvis täcker rapporterna i Publin ett stort och inkoherent område. Detta märks tydligt på den akademiska slutrapporten som har svårigheter att binda samman rapporterna till en enhet. Tre av rapporterna (förutom den ovan refererade litteraturöversikten av Hauknes) refererar jag nedan. Det gäller de två rapporterna som

sammanfattar fallstudierna. Fallstudierna är uppdelade i två sk. work packages, där den ena är inriktad på vård och den andra på omsorg. Utöver dessa har jag valt att referera den rapport som bygger på en omfattande intervju- och enkätstudie.

4.1 Innovation in the social sector – case study analysis

Rapporten Malikova & Staronová (2005) bygger på ett antal av de nationella rapporterna i Publin och drar komparativa slutsatser. Man har i början av detta work package specificerat de hypoteser som styr de nationella studierna och fastställt att de enskilda rapporterna ska fokusera på en enskild innovation. Hypoteserna rör både innovationerna som sådana och policy learning och fokuserar hur innovationer initieras, hur de utformas och utvecklas, hur de väljs ut, sprids och utnyttjas. Man väljer alltså att titta på hur en enskild innovation har vuxit fram i det kontextuella sammanhanget och försöker identifiera de kritiska händelser (critical events) som påverkat innovationsprocessen.

I rapporten behöver man inte förhålla sig till vad offentlig sektor är eftersom man redan i valet av fallstudier begränsat sig till vad man kallar för social services. Istället för att definiera vad man kategoriserar som en social service och beskriva vad som gör social services specifika lyfter man upp en rad faktorer som finns i de flesta europeiska länder och som påverkar sektorn. Dessa faktorer är alltså, för att använda ett innovationsinspirerat språkbruk, ”drivers for change”. De trådar man identifierar är demografiska förändringar, ett skift i fokus från institutionsvårdande till hembaserat vårdande, personaliseringen av tjänster, och att antalet utförare har ökat. Man skiljer här på hur utvecklingen ser ut i västra europa och i transitionsekonomierna, det vill säga de forna Öststaterna.

Fem rapporter ligger till grund för analysen. D13-1 fokuserar på händelser på ett ålderdomshem i Bratislava som arbetar innovativt. D13-2 fokuserar på introduktionen av en ny pensionsplan. D 13-3 fokuserar på en ny typ av centra för specialundervisning, D13-4 tittar på äldrecentrum, D 13-5 tittar på två fall av innovationer i norsk äldreomsorg, beställar-utförarmodellen och välfärdsmål för verksamheten. Sammanfattningsrapporten är mycket kortfattad i sin beskrivning av fallstudierna som är mer utvecklade i respektive rapport.

Vi kan konstatera att de alltså i alla fall utom det första tittar på innovationer som är initierade på en policy-nivå och inte på innovationer och initiativ som är framvuxna från personalen. I samtliga fall är det också relativt omfattande satsningar man valt att analysera.

Malikova & Staronová (2005) ansluter sig till de tankar om innovationer (service innovation) som tidigare utvecklats av Green, Howells & Miles (2001) där de lägger fokus på att en innovation är något nytt. Definitionen är mycket omfattande och istället för att tala om olika typer av innovationer talar man om olika element i innovationerna: innovationerna kan ha såväl teknologiska element, leverans element, organisatoriska element, systeminteraktiva element som konceptuella moment. Man poängterar särskilt värdet av organisatoriska innovationer.

Malikova & Staronová (2005) har sammanfattat vad de uppfattar är de viktigaste slutsatserna om innovationer i offentlig sektor av de genomförda fallstudierna. De

uppfattar att innovationen ofta, direkt eller indirekt, påverkar allmänheten (och inte bara den offentliga sektorn). Man vill också framhäva komplexiteten i innovationsarbetet. Komplexiteten tar sig flera uttryck: ofta är flera stakeholders och innovationer involverade och innovationerna hade flera olika innovations-element. Genomförandet av innovationer påverkar också sin omgivande miljö, exempelvis kontakter mellan stakeholders och deras beteende. Här pekar man också på att professionella yrkesgrupper, och hur de förhåller sig till innovationen, har betydelse. Man vill slutligen också peka på att, liksom i näringslivet, ingår innovationer ofta i system där en innovation förutsätter en annan.

Av fallstudierna vill man också dra slutsatser som stödjer policylärande. Man drar här slutsatsen att mångfald är positiv och borde uppmuntras: att det finns flera olika utförare och att det går att välja. Överlag lägger man stor tonvikt på NGOs och den roll de spelar för utförandet av sociala tjänster och understödandet av sociala tjänster. Man poängterar också att man uppfattar att det finns en öppenhet till nya idéer hos nyckelpersoner i organisationerna (och detta, min anmärkning, är inte den gängse uppfattningen). För det tredje pekar man på betydelsen av att ta vara på de möjligheter som ges för att implementera innovationen och för att nå acceptans för den. Det var viktigt att kunna peka på hur innovationen kan bidra till organisationen. Detta var lättast när innovationen i sig var sprungen ur något som redan uppfattades som ett problem. Förutom stöd för innovationen inom gruppen och organisationen fann man också att stöd i hela systemet var viktigt för att det skulle fungera väl. Man pekar också på entreprenörens betydelse för att driva innovationen och då är det främst ”*individuals with sufficient vision and determination to push the innovation process*” (sidan 38). Inte enbart entreprenören är viktig utan också den process där innovationen framförhandlades. Man vill således lyfta stakeholders i det här: innovationen är inte enbart entreprenörens verk. För att organisationen ska kunna ta till sig innovationen måste den vara kapabel till organisatoriskt lärande. Detta pekar på organisationens roll i innovationsprocessen och i att förhålla sig till innovationsprocessen.

Fallstudierna är sinsemellan olika och jag uppfattar inte hur fallstudierna ska relateras till varandra. De slutsatser som refereras i rapporten är tämligen generella. I samtliga fall är innovationen en policy innovation.

4.2 Innovation in the health sector – case study analysis

Rapporten, som är skriven av Cunningham (2005) summerar och jämför sex fallstudier: D 12-1 om hembaserad sjukvård för barn, D 12-5 flödes-orienterad psykiatri, D 12-6 hemtjänstförändring, D 12-4 introduktion av teknologiska innovationer på sjukhus, D 12-2 patientutbildning om diabetes samt D 12-3 sjukvårdsrådgivning per telefon. Rapporten delar i stort den presentation av begreppet innovation som gjordes i Malikova & Staronová (2005) men är utförligare och disukuterar mer innovationens förhållande till omgivningen. Till skillnad från Malikova & Staronová (2005) definierar och operationaliserar man begreppet health care (i enlighet med NACE). Man har också en tänkvärd passage om vad som kännetecknar organisationer i offentlig sektor:

” Organisations in the public sector are identifiable by the fact that they are shaped continually by public policy, they are regularly governed and regulated in fundamental ways by the state, and in many cases are largely

financed by the state or through state allocation of funding” (Cunningham 2005, sedan 17)

Man skissar också upp de trender som påverkar vårdsektorn i europeiska länder. Detta är av betydelse eftersom det fångar vilka förändringar som kan agera som pådrivande för förändring. Demografi är en sådan faktor där man pekar på en åldrande befolkning och att kroniska sjukdomar ökar. Patienterna har också fått en annan inställning till vård som märks bland annat genom *consumerism* (att man nu konsumerar vård som kund istället för patient och därigenom också ställer högre krav). Sammanlänkat med detta har vi också en ökande patientmakt och en minskad auktoritetstro. Man nämner också New Public Management som en separat drivkraft för förändring. Samtidigt är det brist på utbildad personal.

Man har i denna rapport valt att inkludera i stort sett samma slutsatser som i Malikova & Staronová (2005). En mer differentierad och intressant bild får vi om vi istället läser den analys av barriärer och underlättande faktorer av innovation. Man lyfter här ett mycket stort antal faktorer som har haft inverkan på innovationsprocessen i en eller flera av fallstudierna. Ett antal faktorer har främst haft negativ inverkan på innovationsprocesserna man studerat. Hit hör systemets komplexitet och storlek. Storleken i sig gör alltså den offentliga vården till ett svårt område att driva innovationsprocesser. I vissa fall fanns det också tekniska barriärer. Exempelvis förutsatte en del innovationer andra förändringar i det tekniska systemet.

Personalens inställning är också en viktig barriär, både som del av en traditionsbunden miljö och i egenskap av sin profession. Professionens negativa inverkan på innovationsprocessen var märkbar i alla fall man studerat. Riskaversion var också en intressant barriär. Här tog man fasta på om man vågade misslyckas med projektet. Enbart i några fall hyste anställda farhågor om det fanns medicinska risker.

De anställda led i vissa fall av ”*innovation fatigue*”: Eftersom förändringstrycket varit stort under en period sågs förändringar på med misstänksamhet. Något förvånande (mot bakgrund av Malikova & Staronová 2005) poängterar man också att det genomgående var brist på organisatoriskt lärande och att slutkonsumenterna, alltså patienterna, i vissa fall motsade sig innovationerna. (Detta i sig är intressant eftersom det tydligt visar på skillnaden mot marknader där kunden har ett val mellan flera olika utförare och alltså har ett annat handlingsutrymme.) Det faktum att resultatet av innovationsprocessen var oklar blev i vissa fall ett problem ur budgetsynvinkel. Överlag var bristen på resurser för utvecklingsarbete ett problem.

Förutom ett stort antal barriärer i innovationsprocessen såg man också ett antal underlättande faktorer. Det faktum att en innovation var problem-orienterad och alltså avhjälpte ett i förväg identifierat problem var en mycket viktig faktor för att innovationsarbetet skulle vara framgångsrikt. De förändringar som inte var problemorienterade tog det också längre innan fördelarna med innovationen var uppenbar. Tillgången på lämplig teknik var också en viktig faktor för att underlätta att göra saker på ett nytt sätt.

Det var mycket viktigt att det fanns en politisk acceptans och överlag var de politiska aktörerna viktiga. Likaså var olika identifierade stödmekanismer viktiga för att bereda vägen för innovationen, inte minst ekonomiska medel pekar man på som viktiga. Precis som i Malikova & Staronová (2005) pekar man på entreprenörens nyckelroll men tillägger också att det är mycket beroende på hur organisationen som entreprenörens ska verka i fungerar.

4.3 Report on the Publin surveys

Som del av Publin-projektet gjordes även en ambitiös enkät med avsikt att testa och skapa ett teoretiskt framework för innovationer i offentlig sektor. Resultaten av enkäten är sammanfattad i Vigoda-Gadiot mfl (2005). Man säger sig ha fokus på organisatoriska innovationer. Enkäten omfattar 100 respondenter från den offentliga sektorn och minst 50 vad de kallar för end-users (slut-konsumenter). Det framgår inte hur man valt ut fallen eller vad man avser med offentlig sektor.

I enkäten tittar man dels på hur innovationer uppkommer och dels på de resultat de ger. Man utvecklar för detta syfte en teoretisk modell som man sedan finner blandat stöd för när man analyserar enkäten. De faktorer man förutsätter påverkar innovativiteten kan delas upp i tre huvudgrupper: informationsdimensioner (att generera information, att sprida information och hur organisationen reagerar), organisatoriska faktorer (intern kommunikation och organisationsstruktur) samt egenskaper hos högsta ledningen (ledningens attityd till förändring, uppmärksamhet på innovation samt vision). Den starkaste påverkan på innovativitet hade en organisatorisk variabel som mätte internpolitik. Man drar slutsatsen att de empiriska data stödde den teoretiska modellen. Man pekade vidare på vikten av att stödja innovativitet i offentlig sektor eftersom det bidrar till att öka prestationsförmågan. Framförallt var kreativitet som var viktig.

Förutom den kvantitativa enkäten genomfördes 163(!) djupintervjuer med företrädare och anställda inom offentlig sektor. De kvalitativa intervjuerna visar klart att innovationer är ett vitt förekommande fenomen:

“Although, as previously noted, some of the interviewees were not familiar with the term innovation, they used synonymous words to describe innovation, and there was no question about the need for innovation, and its existence in the public sector. Innovation reflects newness and change, and is closely allied with organisational and policy learning” (Vigoda-Gadiot mfl 2005, sidan 204)

Intervjuerna reflekterade även att ledningen såg sig själva som innovatörer som skapar, planerar och marknadsför innovationen medan de anställda kommer med idéer och rapporterar problem och inte minst implementerar innovationerna. Konsumenterna (eller i deras terminologi slut-användarna) har en mycket begränsad roll med att anpassa sig efter förändringar och ge feedback. Samtidigt var man klar över att det var slutanvändarna som vann mest på innovationerna.

Man ställde även frågor till dem om vilka faktorer som underlättade och hindrade innovationer. Man anger då att de faktorer som underlättar innovationer är framförallt interna. Organisationens ledarskap, inställningen till förändring, kringpersonal och

finansiering räknas upp som viktiga faktorer för att underlätta för innovation. Vissa externa faktorer var också av betydelse, inte minst lagstiftning. Även hindren var till största delen interna. Organisationens ledarskap är även viktig som en potentiell barriär. Inte minst gäller detta fördelningen av resurser.

5 INNOVATIVA PROCESSER OCH KOMMUNER

Ovan nämndes att området innovationer i offentlig sektor är policy-nära. Det avspeglas bland annat i två svenska viktiga bidrag till forskningen. Det första exemplet är innovativa processer som är en offentlig utredning som tillsattes i syfte att se över funktionen av FoU i kommuner och landsting. Det andra exemplet är det av SKL/Trygghetsfonden och Vinnova finansierade FoU-programmet ”innovativa kommuner”.

5.1 *Innovativa processer*

Från juli 2002 till oktober 2003 arbetade på regeringens uppdrag den särskilda utredaren Janerik Gidlund och som sekreterare Per Frankelius med utredningen *innovativa processer*. Utredningen syftade till att studera de insatser kommuner och landsting lägger ner på FoU och hur dessa används. Man hade i uppdrag att dels kartlägga insatserna och föreslå hur insatserna kunde användas och utvecklas. Dessutom ingick i uppdraget att utifrån ett innovationssystemsperspektiv se hur kommunernas och landstingens roll skulle kunna stärkas. Utredningen var med andra ord enligt direktivet tillsatt för att förbättra användningen av FoU-medel på ett sådant sätt att mer innovationer kommer till stånd. Den slutgiltiga rapporten är publicerad som SOU 2003:90. Utredningen har således såväl en kunskapsgenererande som en policystödande funktion.

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.

Jag kommer inte här att gå närmare in på de fem lösningar man föreslår på problemet. Utredarna har valt att arbeta med begreppet *innovativa processer* som en hävstång för att angripa frågan. På så sätt undviker man begreppet innovation och fokuserar processen och knyter delvis andra förståelser till begreppet som bättre anknyter till offentlig sektor. Bland annat poängterar man att en innovativ process ska bedömas efter ett värde den har för medborgaren. Genom sådana formuleringar visar man att man knyter sitt begrepp till innovativitet i den offentliga sektorn och inte till innovativitet i allmänhet. Man väljer också att genom begreppet vidga begreppet innovation till att inte enbart inkludera teknisk förändring. Valet av begrepp är genomtänkt och man kan till och med säga att man försöker skapa ett eget begrepp, delvis i polemik med andra begrepp, exempelvis innovationssystem. En annan orsak till det nya begreppet är att man valt att implicit utgå från entreprenörskapsdiskursen.

Som del av utredningen gör man en föga fokuserad litteraturstudie om innovativa processer vilket avslutas med en kategorisering av (all) innovationslitteratur. En central faktor för att identifiera innovationslitteratur är olika avledningar på ordet innovation. Man har alltså inte gått närmare in på besläktade begrepp (förändringar,

rationaliseringar, modernisering, effektiviseringar, new public management etc) Överlag är man mycket noga med att beskriva hur man gått till väga metodologiskt i utredningens olika skeden. Utredningen inkluderar en intressant kategorisering (sidan 94). Man har här ej inkluderat forskningsfältet *innovation in services*. Man använder litteraturoversikten till att definiera forskningsgapen utifrån det process-innovativa förhållningssättet. Man finner egentligen inte i litteraturgenomgången lämpliga begrepp eller teorier utom mycket allmänna sådana, av slaget Mode 1 och Mode 2. Det innebär också att man i stor utsträckning saknar adekvata verktyg när man i utredningens senare del beskriver ett stort antal fallstudier och hanterandet av en enkät. Genom svaren på enkäten får vi också en förståelse för begreppet innovativa processer (se exempel på sidan 225) som inkluderar många satsningar från att söka mål 3-pengar till att införa datorstöd vid bemanning via SMS-tjänst. Gemensamt för de exempel som ges är att de är policy-innovationer, och, just det, innovationer. De förändringar man sålunda hittar skiljer sig inte från det som vanligtvis benämns innovationer. Man har även, i likhet med tidigare refererade studier, ett långt avsnitt om underlättande och försvårande faktorer för innovativa processer (innovation). Ett särskilt kapitel behandlar hur FoU-funktionen inte bara är exempel på en innovativ process i sig utan också fungerar som stimulansfaktor för andra innovativa processer.

Utredningen befinner sig i gränslandet mellan forskning och utredning. Den ligger betydligt närmare forskning än flertalet offentliga utredningar. Ett tydligt exempel på detta är att man genom utredningen söker etablera begreppet innovativa processer. I ett av de avslutande kapitlen (kapitel 7) inleder man på följande sätt:

”som framgått är det svårt, om ens möjligt, att finna en uttömmande och samtidigt konkret definition av innovativa processer. Skälet till detta är att innovativa processer kan vara av olika karaktär. Men en sak står fast: Vårt fokus är på *processer* snarare än spåren av demsamma. Vi betraktar *innovationer* som ett resultat eller spår av innovativa processer. Samtidigt anser vi som framgått att processer kan vara innovativa även om de inte leder fram till innovationer. Innovativt förnyelsearbete är många gånger riskfyllt och resultatet ovisst.”⁴

5.2 *Innovativa kommuner*

Forskningsprogrammet innovativa kommuner och landsting drivs i samarbete med ett flertal aktörer. Enligt VINNOVAs hemsida är VINNOVA, SKL, Stiftelsen Trygghetsfonden för kommuner och landsting, Landstingsförbundet och LFTP (landstingets fond för teknikupphandling och produktutveckling).⁵ Projektet startades 2003 och är nu avslutat.⁶ Enligt VINNOVAs hemsida syftar programmet till att:

...”utveckla innovationssystem och identifiera hinder och drivkrafter för utvecklingen av verksamheten. Målet för programmet är att mer välfärd per skattekrona skapas genom exempelvis förbättrad hälsa hos personalen, ökad

⁴ (sidan 311)

⁵ <http://www.vinnova.se/Verksamhet/Arbetslivsutveckling/Innovativa-kommuner-och-landsting/>

⁶ <http://www.skl.se/artikel.asp?A=12246&C=408&ArticleVersion=1>

tillväxt hos företag, ökad produktivitet i offentlig sektor och tryggande av långsiktig kompetensförsörjning för att driva offentlig verksamhet”⁷

Syftet med programmet har man försökt uppnå genom att dela ut medel för forskning till ett antal forskningsinstitut och universitet. Sammanlagt har FoU-programmet en budget på 11 miljoner (Strömberg 2005:6).

9 projekt valdes ut (se tabell nedan). Efter halva programtiden publicerades skriften ”tänk om” (Strömberg 2005). Som parter för forskningsprogrammet anges här SKL, Trygghetsfonden och Vinnova. Initiativtagaren LFTP valde att hoppa av programmet då ingen av de 140 idéskisserna som inkom upplevdes kunna stimulera företagande kopplat till vård- och omsorgssektorn (sidan 8). En snabb bedömning av forskningsprojekten, utifrån de korta beskrivningarna i Strömberg (2005), indikerar att forskare medverkar i samtliga projekt, men att dessa forskare inte är innovationsforskare. Centralt i många av forskningsprojekten är vård- och omsorgssektorn.

Tabell 4. De nio forskningsprojekten i FoU-programmet innovativa kommuner

Interaktiv styrning i offentliga ledningsnätverk – ett utvecklingsprojekt med kommuner, landsting och länsstyrelse i Sörmland län i samverkan med Vestfolds fylke i Norge	projektledare Göran Norberg, region Sörmland & Åke Uhlin, högskolen i Vestfold
Östergötlands kommuner formar en lokalt förankrad forsknings- och utvecklingspolitik	Björn Eklund, CKS
FoU-nätverk för gemensam kunskapsbildning och regional förnyelse inom vård och omsorg	FoU-centrum i Linköping och forskare vid Linköpings universitet
Utveckling av innovativa närsjukvårdssystem – en vårdlogikbaserad strategi och organisationsutveckling	Ulf Meijer, skånsk livskraft
Innovativa företagare inom vård och omsorg?	Gunnel Forsberg, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet
Innovationssystem ur ett genusperspektiv	Verner Denvall, socialhögskolan i Lund
Innovativa processer i segregerade stadsdelar	Stefan Szücs, CEFOS, Göteborgs universitet
Personalen i innovativa kommuner	Anders Bro och Conny Pettersson, Novemus, Örebro universitet
Lärande i praktiken (om Hällefors)	
Lokala innovationssystem, IT och energi – teknik, tolkning och konvergens	Kajsa Ellegård (Elin Wihlborg), Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet.

Jag har valt att inte gå närmare in på enskilda forskningsprojekt under innovativa kommuner och istället inrikta mig på programmets slutrapport. Vid programmets avslut publicerades skriften ”måste innovationer vara av metall” (Utbult 2007). Rapporten riktar sig främst till praktiker inom kommuner och den beskriver sig själv som en inspirationsbok. Rapporten är uppdelad i tre teman. Det första temat är ”innovationer i kommuner och landsting – vad är det och hur uppnår man det?”. Kapitlen under detta tema behandlar kreativitet och innovativitet i kommuner. Dessutom tar man upp diskussionen kring begrepp och exempel. Det andra temat är ”ofantliga utmaningar och offentligt innovativt arbete”. I detta tema går man in på tre problem den offentliga sektorn står inför. Här har man beskrivit problemen under nyckelorden miljöfrågor, integrationen och sjukskrivningarna. Att inkludera en problembeskrivning – och göra den till en så viktig del av forskningen – känns igen från litteraturöversikterna ovan. Det tredje temat är ”gränsöverskridande möten för att åstadkomma innovationer”. Som

⁷ <http://www.vinnova.se/Verksamhet/Arbetslivsutveckling/Innovativa-kommuner-och-landsting/>

framgår av benämningen på temat handlar dessa om metoder för att främja ett innovativt arbete i kommuner och landsting. Här fokuseras gränsen mellan privat och offentligt vad gäller utförandet av offentliga tjänster, möten mellan olika grupper av praktiker och mötet mellan forskare och praktiker.

Inspirationsboken är tilltalande utformad med många färgbilder och överskådlig layout. Man 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. I det kapitlet redogör man även för utredningen innovativa processer och det vidare arbetet med 2004 års forskningsproposition (forskning för ett bättre liv” som enligt rapporten (sidan 67) ledde till ett magert utfall där man främst arbetat vidare med den sk tredje meritportföljen.

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 schemaläggningsmetoder är olika resultat av nytänkande och innovationsarbete. Det finns både mindre och större kliv och lyft när5 det gäller både varor och tjänster. Det finns en del som är gemensamt med förändringsarbete och utvecklingsarbete, men i allmänhet menar man med innovationer de lite större kliven där det verkligen handlar om nytänkande och annorlunda tillämpningar.”⁸

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 verksamhetens 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.

⁸ Utbult (2007) sidan 9.

6 SLUTSATS OCH TANKAR KRING VIDARE FORSKNING

I den här litteraturöversikten har jag refererat ett antal av de artiklar, rapporter och arbetspapper som kan anses vara centrala för forskningen kring innovationer i offentlig sektor. Detta har gjorts med det uttalade förbehållet att jag inkluderat det som är del av, eller direkt relaterar till, det framväxande forskningsfältet innovationer i offentlig sektor.

På många sätt har det utgjort en frustrerande läsning. Forskningsfältet har inte kommit långt. Det finns inga självklara referenser och den framstår ännu inte som kumulativ. Den mesta forskningen skrivs utifrån forskarens förförståelse vilket innebär att varje forskare börjar från början. Man famlar efter centrala frågor och begrepp. Mycket är oklart. En stor del av arbetet består av fallstudier och vissa försök att generalisera kunskapen finns (se tex Malikova & Staronová 2005, Cunningham 2005, Hartley 2005).

En del rapporter inom Publin-projektet ägnar sig också åt begreppsutveckling men utan att komma speciellt långt. Det är frustrerande för titlarna anger att man avser att skriva om begreppsutveckling. Av titlarna att döma finns det mer systematiserad kunskap på området än vad innehållet ger. Detta gäller till exempel ”on the differences between public and private sector innovation”, “studies of innovation in the public sector, a theoretical framework”, och “on innovation in the public sector”.

En stor del av forskningen är, från ett innovationsteoretiskt perspektiv, teorilöst. Detta hänger givetvis samman med att forskningen på området ännu inte är kumulativ eller ens del av samma tradition. Man pratar om innovationer som självklara men man ägnar sig i liten utsträckning åt begreppsutredning. Det är exempelvis svårt att med utgångspunkt av den litteratur jag läst sluta sig till vad som *inte* är en innovation i offentlig sektor.

Ett par teman återkommer i litteraturen. Ett sådant tema är en utförlig problembeskrivning. Vilka problem är det offentlig sektor står inför (och som, underförstått, innovationerna avser att avhjälpa)? Skulle det vara möjligt att tänka sig ett motsvarande resonemang om problemen inom svensk industri som en viktig och inledande komponent i en artikel? Denna problembeskrivning, eller att man väljer att utgå från en problembeskrivning, känner jag inte igen från annan innovations-forskning. Detta kan vara ett belägg för att forskningen här är mycket policynära och att forskningen ses som ett medel att bemöta aktuella problem. Forskningen relateras ofta nära de problem de förväntas hantera. Trots det är svaren inte lika enkla att nå.

Ytterligare ett tema är fokuseringen på barriärer och underlättare för innovationer. Temat återkommer påfallande ofta i litteraturen. Det kan bero på att man i flera fall utgått från fallstudierna och därifrån extraherat intressanta observationer. Att identifiera barriärer och underlättande funktioner för innovationer blir svårt, som diskuteras nedan, eftersom det förutsätter att den offentliga sektorn är homogen, både mellan länder, mellan verksamheter och över tid. Värdet av en sådan sammanställning kan då, ur ett forskningsperspektiv, bli tveksam. Även här är det påfallande att forskningen inte är kumulativ: man bygger inte på varandra och man ifrågasätter inte varandras observationer.

En annan reflektion med utgångspunkt från litteraturen är att forskningen är policynära. Det är uppenbart att det finns ett behov, eller upplevs finnas ett behov, av denna typ av forskning. Detta kan också ha koppling till den sk. tredje generationens innovationspolitik, initierad av EU, som även inkluderar offentlig sektor. Närheten till policy, och till en önskan att konkret kunna tillämpa resultaten, kan bland annat ses i den tonvikt som läggs på problembeskrivningen. Forskningsprogrammet ”innovativa kommuner” är också till sin målformulering mycket policynära. Att kunna tillämpa resultaten är viktigt. Naturligtvis är direktivet till utredningen ”innovativa processer” policynära – den har ju bland annat som uppgift att kunna medverka till att ta fram policy på området. En annan indikation på att området är policynära är den mångfald av olika typer av forskare och forskningstraditioner som omfattas. Det är verksamheten, och de potentiella möjligheterna för verksamheten, som ligger i fokus.

Det är positivt att det finns ett behov av denna forskning. Samtidigt riskerar, paradoxalt, forskningen att urholkas. Begreppet innovation och även begrepp som ligger nära (kluster, innovationssystem för att bara nämna två) riskerar att förlora en del av sin analytiska skärpa när de även används utanför sin vetenskapliga kontext av forskare som saknar inblick i forskningsfältet. En telefonintervju med statsvetaren Stefan Szücs, CEFOS, konfirmerar denna slutsats. Szücs har inom ramen för projektet innovativa kommuner gjort en stor kvantitativ datainsamling om innovativt beteende i alla Sveriges kommuner. Han bygger sitt innovationsbegrepp på TN Clark (1994) och känner inte till annan innovationslitteratur (i bred bemärkelse) med undantag för ”innovativa processer” och ”måste innovationer vara av metall”. Den senare betraktar han som riktad framförallt till praktiker. Han känner exempelvis inte till Publin och begreppet policy innovations har han bara hört nämnas någon gång och kan inte gå vidare in på vad det skulle kunna vara (telefonintervju 071024). Det blir viktigt att värna om begreppens analytiska styrka när de samtidigt, av andra forskare, används som ”buzz-words”.

En annan typ av farhåga är i vilken mån man forskningsvägen försöker legitimera det förändringsarbete man inom offentlig sektor vill bedriva. En indikation på att det är så är att man implicit utgår från att offentlig sektor är innovativ istället för att förutsättningslöst undersöka hur och om begreppet är tillämpligt på de processer som sker i offentlig sektor.

Ordet innovation har en inneboende positiv stämpel till skillnad från ord som rationalisering, förändringstryck eller effektivisering som är mer dubbeltydiga. Begreppet innovation kan därför ibland bli som gammalt vin i nya tunnor.

Slutligen kan ifrågasättas om forskningen på området i dagsläget är så mogen att det egentligen är befogat att ge policyrekommendationer utifrån den. Frågan om hur forskningen påverkas av intressenter borde också diskuteras mer, både för tillämpningen och för forskningens skull.

6.1 Om ofruktbara frågor

Under det senaste året har jag läst och skrivit om området innovationer i offentlig sektor. Avsnittet ovan speglar en del av den frustration jag känt när jag försökt forska på området. Å enda sidan upplever jag ibland att ”allt är gjort”. Å andra sidan, när jag läser artiklar och rapporter närmare slås jag över att ”det finns inget att utgå från”.

Under året har jag stött på och försökt lösa ett antal ofruktbara frågor. Ett par av dem vill jag redogöra för här.

Området innovationer i offentlig sektor är komplext och det är frestande att bygga en grand theory. Frågan ”*vad skiljer offentlig sektor från privat sektor i innovationshänseende*” är central men ofruktbar. Ett flertal försök att göra detta har gjorts och i denna litteraturöversikt har jag refererat till ett antal uppräkningsområden om hinder och främjande faktorer för innovationer i offentlig sektor för att nämna ett exempel. Det finns ett flertal anledningar till att denna frågeställning inte är fruktbar.

För det första är offentlig sektor heterogen. Offentlig verksamhet bedrivs inom en rad olika verksamhetsområden. En uppdelning är i sju verksamhetsområden (samhällsskydd och rättsskipning; försvar; vård, social trygghet och omsorg; utbildning; näringsliv; kultur; allmänna tjänster).⁹ Produktion av vårdtjänster skiljer sig på många sätt från produktion av forskning, militära tjänster eller domstolsväsendet. Även inom ett och samma verksamhetsområde skiljer sig självklart förutsättningarna ut. Ett exempel på detta är hur det innovativa klimatet skiljer sig åt mellan landsting och kommun (Nählinder 2006)

Många tjänster produceras också av såväl privata som offentliga utövare vilket är ett exempel på att skillnaderna inom kategorierna privat – offentlig i många fall är större än mellan dem. Dikotomin privat- offentlig är i mycket en falsk dikotomi. Formerna för detta varierar också och det finns även ett antal blandformer som ibland kallas quangos. Det är svårt att definiera gränserna för vad som är offentlig verksamhet och det är tveksamt hur fruktbar en sådan definition är.

För det andra varierar omfattningen och förutsättningarna för verksamhet inom offentlig sektor över tid och mellan länder. Offentlig sektor har olika funktion i länder med olika välfärdssystem (Esping-Andersen 1990). Vilka tjänster offentlig sektor förväntas utföra och på vilket sätt varierar således. På motsvarande sätt påverkas även offentlig sektor av rådande trender. Exempelvis har tankekomplexet New Public Management påverkat hur offentlig sektor organiseras. Återigen kan vi här bara konstatera att detsamma gäller privat sektor. Företag i två länder och i två tider har även olika kontexter att förhålla sig till. Det blir viktigt att förstå den nationella kontexten för att förstå innovationen i sitt sammanhang.

Det är inte fruktbart att hitta ett antal axiom som definierar skillnaderna mellan privat och offentlig sektor och vilken inverkan detta kan tänkas ha på innovationsbenägenheten. Detta innebär naturligtvis inte att det inte finns skillnader. Även om vi inte kan svara på frågan är frågan i sig viktig: *vad gör offentlig sektor speciell? Vad har det för betydelse att innovationen sker i offentlig sektor?* Det är inte fruktbart att polarisera skillnaderna utan istället att se till likheterna.

Med andra ord är det svårt att använda frågan om vad som skiljer privat från offentlig sektor som en hävstång för att utnyttja existerande kunskap om innovationer i privat sektor. Sambanden är mer komplexa än så och det är svårt att säga något generellt om

⁹ Premfors mfl sid 97 – 100. Detta bygger på den internationella klassifikationen COFOG. Se vidare <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1&Top=1>.

orsakssammanband. Utan tvekan spelar kontexten offentlig sektor roll, men vilken roll den spelar måste avgöras från fall till fall och är bland annat beroende av vilken verksamhet som studeras och vilket land som avses.

Detta är frustrerande också därför att forskningsområdet innovation in services skapades i relation till det huvudsakliga forskningsområdet innovationsstudier. I forskningsområdet innovation in services är det också gängse att polemiserar med det huvudsakliga forskningsområdet och man utgår oftast i någon mån från vad som utmärker en tjänst. Och andra sidan härleder man sällan de forskningsresultat man når till den definition av tjänster man gör.

6.2 Om fruktbara frågor

De litteraturstudier jag tagit del av innehåller en rad uppräknings- och listor men mindre sammanhängande tankekomplex. Kunskapen och kunskapssökandet ligger på en låg generaliserings- och abstraktionsnivå. Fallstudier används till att samla in kunskaper och i Publin syntetiseras de också i ett försök att lyfta allmänna principer och kunskaper. Hur går man från tentativ forskning till en forskningsagenda? Vad kan man säga om innovationer i offentlig sektor som är av intresse för mer än bara ett fall?

Jag saknar ett ramverk som skapar förståelse för i vilka sammanhang vilka frågor blir intressanta. Forskningsfältet är svårt också därför att man inte har klart för sig vad man menar med innovation (definitioner till trots). Ett sådant ramverk måste samtidigt undvika att bli en grand theory även om det är en fälla som är lätt att hamna i.

Litteraturen inom det framväxande forskningsfältet innovationer i offentlig sektor drar i mycket liten utsträckning nytta av forskningen inom fältet innovation in services. Den övervägande delen (för att inte säga all) produktion inom offentlig sektor är tjänsteproduktion. En del av den verksamhet som bedrivs i offentlig regi ligger längre ifrån tjänsteproduktion i privat sektor (exempelvis utformning av policy, för att inte nämna myndighetsutövning) medan andra, såsom vård- och omsorgstjänster, ofta även bedrivs i privat regi. Här kan man precisera och diskutera vidare i termer av vilken verksamhetsform som är dominerande (myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning, policyutformning).¹⁰ Mycket av tjänsteproduktionen har en motsvarighet i privat verksamhet och gör man denna koppling torde man också i större utsträckning kunna diskutera i vilken utsträckning den forskningen inte är applicerbar. Man kan också använda begreppen som hävstång för att förstå på vilka områden det är intressant att med nuvarande innovations-verktyg tolka offentlig sektor. Den litteraturöversikt Tavistock har gjort har även inkluderat policy-innovationer, som skulle kunna vara ett begrepp som riktar in sig på de innovationer som sker inom policyutformningen. Publin har gjort det på ett annat sätt genom att diskutera policy-learning. Utifrån detta tankespår skulle vi då kunna fråga oss vilka innovationer som sker (eller kan ske) inom myndighetsutövning, kontroll och tillsyn eller planering, styrning och samordning.

¹⁰ Premfors sidan 101-111.

Viss produktion bedrivs också i såväl offentlig som privat organisation. Klassiska exempel är här vård- och omsorg som löses med olika kombinationer av privat- och offentlig organisation i olika länder och tider. Nyare, och än mer omdiskuterade exempel är USAs användning av privat-anställd personal i kriget i Irak. I den litteratur jag läst för den här litteraturöversikten har man inte systematiskt beaktat spännvidden av offentligt producerad verksamhet.

En fråga som jag tror är väsentlig för att komma vidare inom forskningsområdet är ”*vilka typer av innovationer gör man?*” En viktig skillnad mellan offentlig och privat sektor är att mycket – men inte allt – som sker i offentlig verksamhet har sitt ursprung i politiska beslut. Tavistock introducerar här termen *policy innovation*. Genom att sätta namn på begreppet underlättar man också förståelsen för den kunskap man tar fram. De flesta av de fallstudier Publin har är av just policy innovations. Samtidigt är det viktigt att konstatera att alla innovationer inte är policy innovations. Viss forskning (ex Borins) utgår explicit från att innovationer i offentlig sektor är policy innovations. Här behövs ett begreppsteoretiskt och innovationsteoretiskt strukturerat arbete.

En annan fråga av intresse är *hur kan man stödja olika typer av innovationer i offentlig verksamhet?* Denna fråga, som ligger policynära, och även ligger nära syftet med FoU-projektet innovativa kommuner, förutsätter en teoretisk plattform. Eftersom man i liten utsträckning skiljer mellan olika typer av innovationer, olika geografiska kontexter och verksamhetsgrenar blir kunskapen ofta anekdotal.

6.3 Behov av begreppsutveckling

Det finns ett behov av begreppsutveckling inom området. Det finns ett behov av en grundläggande kunskapsbas att bygga på – eller förhålla sig till. Detta skulle situera kunskapen och göra det lättare att dra nytta av genomförda fallstudier. Vad menar vi med innovationer i det här sammanhanget? Vilka typer finns det? Eftersom vi har svårt att säga något generellt, hur ska vi bära oss åt för att veta vilken del vi talar om? Varför vill vi titta på dessa områden? Hur förhåller vi oss till det policynära? Är det rätt att använda begreppet innovation i detta sammanhang? Hur skiljer sig quangos från privata företag eller offentliga organisationer? Har delar av offentlig verksamhet möjlighet att göra andra typer av innovationer som inte vanligtvis privat sektor har?

Inom forskningsfältet innovation in services förs ibland diskussionen om hur forskningsfältet innovation in services ska eller kan förhålla sig till huvudfåran, som vi här kan kalla innovationer i industrin. Coombs & Miles (1999) har här identifierat ett par olika grenar av forskningsfältet innovation in services. De (assimilister) som hanterar tjänster som konstiga varor och utgår från att samma principer ska gälla och har forskning från ”innovationer i industrin” som referensram. De finns en annan fåra (demarkister) som hävdar att tjänsteinnovationer i grunden skiljer sig från varuinnovationer och att det således ska utvecklas helt andra begrepp etc för att forska kring det. Den tredje fåran (syntes-inriktade) förhåller sig däremellan. Man utgår från att tjänsteinnovationer skiljer sig från varuinnovationer på avgörande punkter men att den forskning som bedrivs inom innovation in services även kan berika forskningen inom innovationer i industrin.

En motsvarande diskussion är viktig även vad gäller det framväxande forskningsområdet innovationer i offentlig sektor. Forskning på området förhåller sig inte till

forskningsområdet innovation in services, även om detta borde vara givande. Viss forskning förhåller sig till forskningsområdet innovationer i industrin. Mycket forskning bedrivs helt utan relation till de två forskningsområdena. Den litteratur jag ser tycks höra hemma i en demarkist-fåra. Innebär det att man inget har att lära från tidigare forskning? Eller snarare, överdramatiserar man skillnaderna mellan offentlig och privat sektor?

7 REFERENSLISTA

- Borins, S. (2001). "Encouraging innovation in the public sector." *Journal of Intellectual Capital* 2(3) pp. 310-319.
- Burgess, S. & Metcalfe, P. (1999). "Incentives in Organisations. A selective overview of the literature with application to the public sector." *CMPO working paper series No 00/16*. Bristol: University of Bristol.
- Coombs, R. & Miles, I. (1999). "Innovation, measurement and services: the new problematique" i Metcalfe, J.S. & Miles, I. (red) *Innovation systems in the service economy*. Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- Cunningham, P. (2005) "Innovation in the health sector – case study analysis" *Publin report* No. D19. NIFU-STEP: Oslo.
- Earl, L. (2002). "Innovation and change in the public sector. A seeming oxymoron." *Cat. No 88F0006XIE02001* Statistics Canada.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, M. & Davis, J. (1999). "Understanding policy transfer. A multi-perspectiv, multi-disciplinary perspective." *Public administration* 77(2), pp. 361-385.
- Fagerberg, J., Nelson, R. & Mowery, D. (2005) *The oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Frant, H. (1996). "High-powered and low-powered incentives in the public sector" *Journal of Public Administration and Research and Theory* 6(3) pp. 365-381.
- Gidlund, J-E; & Frankelius, P.(2003). *Innovativa processer*. SOU 2003:90: Stockholm:Fritzes.
- Halvorsen, T. "On innovation in the public sector" in Halvorsen, T., Hauknes, J. Miles, I. & Røste, R. (2005) "On the differences between public and private sector innovation" *Publin report* No. D9. NIFU-STEP: Oslo.
- Halvorsen, T., Hauknes, J. Miles, I. & Røste, R. (2005) "On the differences between public and private sector innovation" *Publin report* No. D9. NIFU-STEP: Oslo.
- Harley, J. (2005). "Innovation in Governance and Public services. Past and present." *Public Money & Management* January 2005.
- Hauknes (2005) "Some thoughts about innovation in the public and private sector compared" in Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I, Røste, R. *On the differences between public and private sector innovation*. *Publin report* No. D9. NIFU-STEP: Oslo.
- Hauknes, J. "Some thoughts about innovation in the public and private sector compared" in Halvorsen, T., Hauknes, J. Miles, I. & Røste, R. (2005) "On the differences between public and private sector innovation" *Publin report* No. D9. NIFU-STEP: Oslo.
- Lam, A. (2005). "Organizational Innovation." In Fagerberg, J., Nelson, R. & Mowery, D. (2005) *The oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Malikova, L. & Staronová, K. (2005) "Innovation in the social sector – case study analysis" *Publin report* No. D18. NIFU-STEP: Oslo.
- Nählinder, J. (2005). *Innovation and employment. The case of Knowledge Intensive Business Services in Sweden*. Linköping: Linköpings universitet.
- Nählinder, J. (2007). *Innovativt klimat 2006. Om organisationsklimat och innovativt beteende i PIMM*. Linköping Linköpings Universitet.
- OECD (1997) *Oslo Manual*. Paris: OECD.

- OECD (2005) *Oslo Manual*. Paris: OECD.
- Premfors, R. (2003) *Byråkrati och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Røste, R. & Miles, I. (2005). "Differences between public and private sector innovation" in Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I, Røste, R. *On the differences between public and private sector innovation*. Publin report No. D9. NIFU-STEP: Oslo.
- Røste, R. (2005) "Studies of innovation in the public sector, a theoretical framework" *Publin report* No. D16. NIFU-STEP: Oslo.
- Schneider, M. & Teske, P. (1992). "toward a theory of the political entrepreneur. Evidence from local government". *The American political science review*. 86(3).
- Stoker, G. (2003). Public Value Management and Network Governance. A new Resolution of the Democracy/Efficiency Tradeoff. Available at www.ruc.dk/demnetgov_en/conference/conf_220503/papers/Public_value_Management_Draft_1.pdf/ 071022.
- Strömberg, U. (2005). "Tänk om. En beskrivning i halvtid av FoU-programmet Innovativa kommuner, landsting och regioner." SKL, Trygghetsfonden, Vinnova: Stockholm.
- Tan, B. (2004). "the consequences of Innovation". *The innovation journal* 9(3).
- Tavistock Institute (år okänt) *Innovation in public services*. Tillgänglig på www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552 071016.
- Thynne, I. (2003). "Making sense of organisations in public management: a back to basics approach." *Public organisation review* 3, pp 317-332.
- Utbult, M. (2007). *Måste innovationer vara av metall? Att tänka om och skapa nytt i kommuner, landsting och regioner*. SKL, Trygghetsfonden, Vinnova: Stockholm.
- Vigoda-Gadot, E., Shoham, A. , Ruvio, A., & Schwabsky, N. (2005) "Report on the Publin surveys". *Publin report* no D17. NIFU-STEP: Oslo.
- Walker, R. (2006). "Innovation type and diffusion. An empirical analysis of local government" *Public Administration* 84(2), pp. 311-335.
- Walker, R., Jeans, E. & Rowlands, R. (2002). literature-based innovation output indicator to public services. *Public Administration* 80(1), pp. 201-214.
- Wettenhall, R. (2003). "Exploring types of public sector organisations. Past exercises and current issues." *Public organisation review* 3, pp 219-245.

Internetreferenser

Publinprojektet: (nedladdad vid ett flertal tillfällen, se nedan)

<http://www.step.no/Publin/061228>,

<http://www.nifustep.no/070102>

<http://www.step.no/Publin/061228>.

<http://www.step.no/Publin/reports.html>

Innovativa kommuner och landsting: (nedladdad 071022)

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

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=12246&C=408&ArticleVersion=1>

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

Den internationella klassifikationen COFOG: (nedladdad 071022)

<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1&Top=1>.

8 UTÖKAD REFERENSLISTA

- Baker (2002) [nämnad i Tavistock men upptas ej i deras referenslista]
- Bandzeviciene, R., Dirzyte, A. & Dauderys, V. (2005) "Lithuania: Innovation in Services for the Elderly" *Publin report* No. D13-4. NIFU-STEP: Oslo.
- Buckley, J. & Linehan, C. (2005) "Ireland: Innovation in the provision of home help services in the Southern Health Board area" *Publin report* No. D12-6. NIFU-STEP: Oslo.
- Clark, T. (1994). *Urban innovation*. Thousand Oaks: Sage.
- Considine, M. (2005) "Ireland: Pensions Retirement Savings Accounts" *Publin report* No. D13-2. NIFU-STEP: Oslo.
- Cunningham, P. Green, L., Miles, I. & Rigby, J. (2005) "UK: NHS Direct, An Innovation in Social Trust" *Publin report* No. D12-3. NIFU-STEP: Oslo.
- Frost P. J. & Egri, C. P. (1991). "The political process of innovation". *Research in organisational behaviour* (13), pp. 229-295.
- Godø, H., Røste, R. & Broch, M. (2005) Norway: Innovation in home based services for the elderly. *Publin report* No. D13-5. NIFU-STEP: Oslo.
- Goñi, M. (2005) "Spain: The Adoption of Technological and Organizational Innovations in a Traditional Public Hospital in Spain" *Publin report* No. D12-4. NIFU-STEP: Oslo.
- Green, L., Howells, J. & Miles, I. (2001). *Services and innovation. Dynamics of service innovation in the European Union*. Final report 2001 PREST and CRIC University of Manchester.
- Gretschmann, K. (1991). "Analysing the public sector. The received view" in Kaufmann, F. *The public sector. Challenges for coordination and learning*. Berlin & New York: de Gruyter.
- Heffron, F. (1989) *Organisational theory and public organisations*. Prentice Hall.
- Hertog, F., Weehuizen, R. & Verkerk, M. (2005) "The Netherlands: Process Innovation in Mental Health Care" *Publin report* No. D12-5. NIFU-STEP: Oslo.
- Huxham & Vangen (1996). [nämnad i Hauknes men upptas ej i deras referenslista]
- Kaufmann, F. (1991). "the relationship between guidance, control and learning. In Kaufmann (ed) *the public sector – challenges for coordination and learning*. De Gruyter.
- Kemp, R. & Weehuizen, R. (2005) Policy learning, what does it mean and how can we study it?
- Kock, P. & Hauknes, J. (2005) On innovation in the public sector. *Publin report* No. D20. NIFU-STEP: Oslo.
- Kock, P. & Hauknes, J. (2005) Summary and Policy Recommendations. *Publin report* No. D24. NIFU-STEP: Oslo.
- Lane, J. E. (1990) *Institutional reform – a public policy perspective*. Dartmouth Publishing company.
- Ling (2002). [nämnad i Tavistock men upptas ej i deras referenslista]
- Malikova, L. & Staronová, K. (2005). "Slovakia: Residential Care for Elderly in Slovakia" *Publin report* No. D13-1. NIFU-STEP: Oslo.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1993). [nämnad i Hauknes men upptas ej i deras referenslista]
- Maroto, A. & Rubalcaba, L. (2005) The structure and size of the public sector in an enlarged Europe. *Publin report* No. D14. NIFU-STEP: Oslo.

- Mullgan & Albury (2003). *Innovation in the public sector*. Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003.
- Naschold, F. (1996). "Modernisation of the state. Structural reforms and innovation strategies of the public sector. John Benjamins Publishing Co.
- Norgren, L. & Larsen, K. (2005) Sweden: Hospital-Managed Advanced Care of Children in their Homes. *Publin report* No. D12-1. NIFU-STEP: Oslo.
- Olsen (1988) [nämnd i Hauknes men upptas ej i deras referenslista]
- Osborne (1996) [nämnd i Hauknes men upptas ej i deras referenslista]
- Osborne, S. P. (1998), "Voluntary organisations and innovation in public services". Routledge: London.
- Oster (1995), [nämnd i Hauknes men upptas ej i deras referenslista]
- Perri (1992), "Innovation by non-profit organisations. Policy and research issues" *Nonprofit management and leadership*, 3(4), pp. 397-414.
- Schwabsky, N., Vigoda-Gadot, E. Shoham, A. and Ruvio, A. (2005) "Israel: Regional Resource Centres of Special Education" *Publin report* No. D13-3. NIFU-STEP: Oslo.
- Strømsnes, K. (1995) "en bedre organisert offentlig sektor". LOS rapport 9501.
- Tidd, J. (2001). "Innovation management in context: environment, organisation and performance." *International Journal of Management Reviews* 3, pp. 169-183.
- Tidd, J., Bessant, J. & K. Pavitt (2001) *Managing innovation. Integrating Technological. Market and Organisational Change*, 2nd ed. Wiley: Chichester.
- Utterback, J. (1996). *Mastering the dynamics of Innovation*. Harvard Business School Press: Boston.
- Van den Ven & Poole (1995) [nämnd i Hauknes men upptas ej i deras referenslista]
- Weisbrod, B. A. (1997), "the future of the nonprofit sector. Its entwining with the private enterprise and government. *Journal of Policy Analysis and management*. 16(4), pp. 541-555.
- Windrum, P. & Berranger, P. (2005) "UK: Developing Patient-Oriented Education Systems for Diabetes." *Publin report* No. D12-2. NIFU-STEP: Oslo.