

HELIX Working Papers
ISSN 1654-8213

Ledarskap för innovation i offentlig sektor

Anna Fogelberg Eriksson
Johanna Nählinder

April 2015



Linköpings universitet

HELIX
Linköpings universitet
SE-581 83 Linköping
SWEDEN

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

Förord

Den här Helix-rapporten är en del av MIO-projektet (Mer innovation i offentlig sektor), ett forsknings- och innovationsprojekt om organisatoriska förutsättningar för kommuners innovationsarbete och hur detta arbete kan stödjas. Inom MIO-projektet har vi följt de utmaningar som kommuner stöter på för att skapa förutsättningar för medvetet och strategiskt innovationsarbete. Som del i detta poängteras chefernas ledarskap. Men vad karakteriserar egentligen ett ledarskap som skapar förutsättningar för innovationsarbete i offentlig sektor?

Den här rapporten kan ses som en provkarta som både skapar en överblick och stimulerar till vidare läsning om hur ledarskap för innovation i offentlig sektor kan förstås och hanteras i praktiken. I rapporten sammanfattar vi kunskapsbidrag från forskning på området, men framför allt diskuterar och ställer vi frågor som rör de organisatoriska förutsättningarna för innovation i offentlig sektor.

Linköping, april 2015

Författarna

Innehåll

Förord	1
1 Inledning.....	1
1.1 Disposition.....	2
2 Centrala begrepp.....	4
2.1 Innovation	4
2.1.1 Slack och skunk work.....	6
2.1.2 Lärande och innovation är två begrepp som hänger ihop.....	7
2.2 Ledarskap.....	7
2.2.1 Fyra sammankopplade begrepp	8
2.3 Offentlig sektor.....	9
2.3.1 Svårförenliga krav skapar dilemman	10
3 Innovation i offentlig sektor	12
3.1 Inte så enkelt som det låter.....	12
3.1.1 Behovet av att översätta innovationsbegreppet.....	13
3.1.2 Ympande och stympande förståelse av innovation.....	14
3.2 Andra innovationer, andra processer, annat stöd.....	15
3.2.1 Innovationsstöd för STI och DUI ser olika ut	19
3.2.2 Innovationsstöd för STI-processer.....	19
3.2.3 Innovationsstöd för DUI-processer.....	20
3.2.4 Var finns STI och DUI	21
3.3 Fem innovationer i offentlig sektor	21
3.4 Innovation i offentlig sektor - sammanfattning.....	23
4 Ledarskap för innovation.....	24
4.1 Innovationsarbetet är beroende av organisationen och dess kontext.....	24
4.2 Alla riktlinjer för innovationsledarskap passar inte överallt.....	25
4.3 Chefer kan ha olika roller i innovationsarbetet	25
4.4 Hands on och hands off.....	26
4.5 Vad ska ledas?	26
4.6 Att påverka en kultur.....	27
4.7 Att skapa förutsättningar för (medarbetarnas) innovation.....	27
5 Ledarskap i offentlig sektor	29
5.1 Några särdrag hos den offentliga sektorn och hur det påverkar förutsättningarna för ledarskap.....	29

5.2	Är det svårare att vara chef i offentlig sektor?	31
6	Nya redskap	32
6.1	Kreativa lösningar och förbättringar: ett fiktivt case.....	32
6.1.1	Analys med hjälp av ledarskapstriangeln	33
6.2	Nedslag i ett verkligt sammanhang	35
7	Ledarskap för innovation inom offentlig sektor	36
7.1	Hur ska chefen få och hantera kunskap om innovation och innovationsstöd?	37
7.2	På vilket sätt ingår innovationsarbetet i chefens uppdrag och förutsättningar?	39
7.3	Ledarskap för innovation i offentlig sektor – ett komplext fenomen.....	40
8	Referenser	41
8.1	Tryckta källor	41
8.2	Elektroniska källor	44
9	Bilaga. Exempel på innovationer i offentlig sektor	45

Figurförteckning

Figur 1. Ledarskapstriangeln.....	2
Figur 2. Den linjära innovationsmodellen.....	4
Figur 3. Offentlig sektors verksamhetsformer och verksamhetsområden.	10
Figur 4. Den dubbla översättningen	14
Figur 5. En stympande (till vänster) respektive ympande (till höger) syn på innovation i offentlig sektor.	15
Figur 6 Trasselmodellen. Innovationer uppkommer som resultat av innovationsresor	16
Figur 7. Den utvecklade trasselmodellen	19
Figur 8. STI och DUI efter privat/offentligt samt sektor	21
Figur 9. Utvecklade ledarskapstriangeln	37

Tabellförteckning

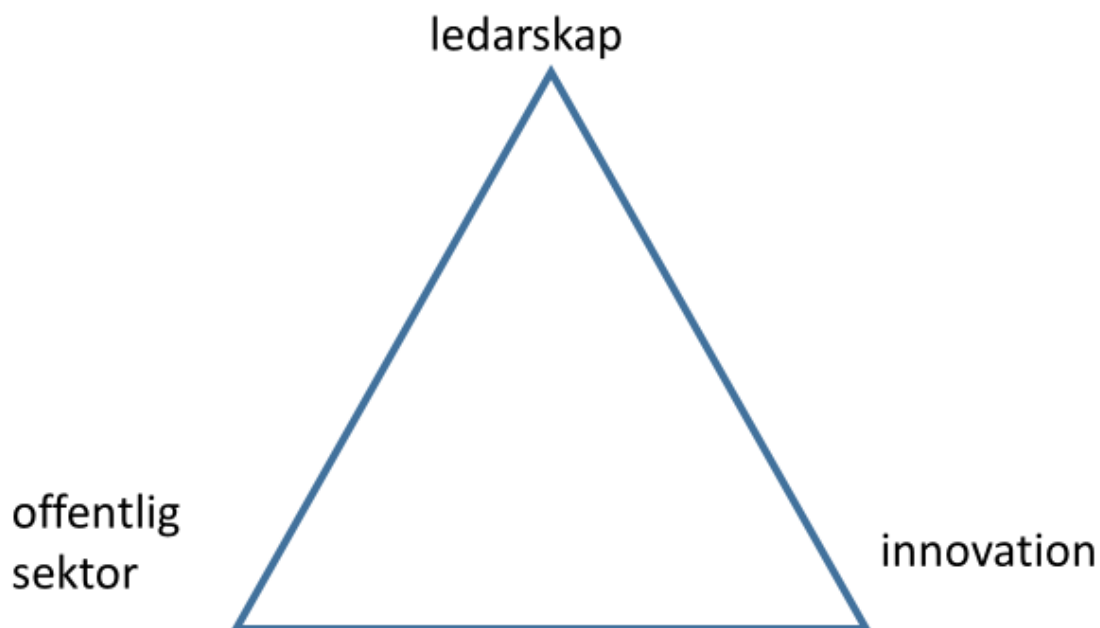
Tabell 1. Fyra begrepp kring ledarskap.....	9
Tabell 2. Fyra sorters kunskap och deras koppling till ”modes of learning”	17
Tabell 3. Jämförelse mellan STI och DUI.....	18

1 Inledning

”Chefer i offentlig sektor ska bli bättre på innovationer” slog den dåvarande näringsministern fast i ett pressmeddelande i juni 2014. Regeringen hade då givit Vinnova uppdrag att ta fram och genomföra insatser för ett innovationsledarlyft (www.regeringen.se). Regeringsuppdraget kan förstås mot bakgrund av det ökande intresset för – eller kanske ökade kravet på – innovation inom offentlig sektor, i kombination med det till synes outsinliga intresset för ledarskapets möjligheter att bidra till ökad framgång för organisationer.

Rapporten fokuserar chefers ledarskap för innovation i offentlig sektor. Den kommer framför allt att behandla chefens roll för att skapa förutsättningar för medarbetarnas innovationsarbete. Att chefer har en viktig roll i innovationsarbetet är känt sedan tidigare. Men för att chefer ska kunna göra ett bra jobb måste de ha kunskap – och dessutom organisatoriska förutsättningar för sitt ledarskap. Därför sammanför rapporten kunskap för att kunna förstå förutsättningarna, och för att kunna identifiera kunskapsgap. Att vara medveten om kunskapsgap är också viktigt för att kunna jobba varsamt med frågorna i praktiken.

Rapportens syfte är att skapa en struktur för att diskutera och analysera ledarskap för innovation i offentlig sektor. För att förstå förutsättningarna för att stödja och främja innovationer i offentlig sektor måste såväl ledarskap som innovation förstås i sin kontext: offentlig sektor, se Figur 1. Kring vart och ett av begreppen finns stora forskningsområden, vilket innebär att en rapport av det här slaget inte redovisar fullständiga kunskapsöversikter, utan fokuserar på forskning i skärningspunkten av ett eller flera av begreppen innovation, ledarskap och offentlig sektor.



Figur 1. Ledarskapstriangeln

1.1 Disposition

I rapportens inledning introducerades triangelns tre hörn: ledarskap, innovation och offentlig sektor (se Figur 1). I kapitel 2 presenteras och förtydligas dessa begrepp. I de kommande kapitlen diskuteras triangelns sidor, det vill säga relationerna mellan hörnen.

I kapitel 3 görs en genomgång av innovation inom offentlig sektor: vad det kan vara och hur förutsättningarna för innovation kan skilja sig från de förutsättningar som råder inom privat sektor. I kapitlet pekas på vikten av att översätta innovationsbegreppet till det offentliga sektorssammanhanget för att förstå hur innovationsprocesser kan stödjas inom sektorn.

I kapitel 4 sammankopplas ledarskap och innovation: hur ledarskap för innovation brukar karaktäriseras i gängse managementlitteratur respektive hur man med en mer utvecklad förståelse kan få kunskap om hur chefer genom ledarskap kan skapa förutsättningar för medarbetarnas innovation.

I kapitel 5 lyfts ledarskap i offentlig sektor fram, särskilt hur särdragen hos offentlig sektor påverkar förutsättningarna för ledarskap.

I kapitel 6 används ledarskapstriangeln för att analysera och kommentera innovationssatsningar inom offentlig sektor. Dels används en SKL-film om kreativa lösningar, dels några empiriska noteringar från pågående forskning för att lyfta relevanta frågor kring ledarskap för innovation inom offentlig sektor. Det är också temat för rapportens avslutande kapitel 7.

2 Centrala begrepp

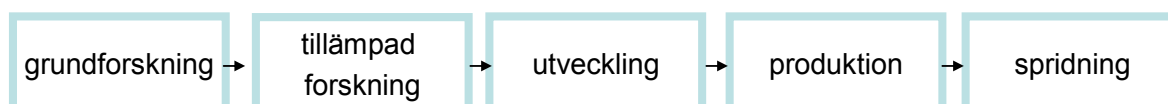
För att bättre förstå ledarskapstriangelns relationer (se Figur 1) behövs också en grundläggande förståelse för de enskilda begreppen. Därför presenteras på ett övergripande sätt begreppen innovation, ledarskap och offentlig sektor.

2.1 Innovation

Innovationsstudier är idag ett stort och etablerat forskningsområde. Det är omöjligt att i detta sammanhang göra det rättvisa. Forskningsområdet ligger också nära praktiken, och synen på innovation i samhället och ekonomin påverkar också forskningen och vice versa.

Innovation är ett ord som befinner sig i hetluften. Det signalerar något nytt och modernt och ses ofta som något som i sig själv är positivt. Ordet innovation betecknade inledningsvis teknologiska innovationer, vilket fört med sig att innovationer än idag förknippas med teknikutveckling. För att förstå vad en innovation är kan dess historia delas upp i tre faser (European Commission 2002).

I en första fas var ordet innovation synonymt med tekniska innovationer och man såg innovationsprocessen som en linjär process (se Figur 2). Man tänkte sig att innovationer var ett resultat av grundforskning, som i sin tur ledde till tillämpad forskning och produktutveckling. I den linjära modellen blev det självklart att forskning, såväl grundforskning som tillämpad forskning, skulle stödjas för att det skulle bli mer innovationer som i sin tur skulle skapa välfärd. Trots att den linjära modellen gång på gång avfärdats (se främst Kline och Rosenberg, 1986) har den fortfarande stort genomslag.



Figur 2. Den linjära innovationsmodellen¹

¹ Källa: Kline och Rosenberg (1986)

I en andra fas sågs innovationsprocessen som ett system där många olika komponenter blev viktiga för att stödja och förstå hur innovationer skapades. Samarbete mellan olika delar i samhället lyftes fram, inte minst mellan akademi, offentlig sektor och privata företag (s.k. triple helix, Etzkowitz och Leydesdorff, 1997). I teorin om innovationssystem (Edquist, 1997) pekade man på hur lärande, institutionella spelregler (såsom patentsystemet) och organisationer (såsom utbildningsanstalter) är viktiga faktorer för att innovationer ska uppstå.

I en tredje fas, som lanserades kort efter den andra fasen, sågs innovation som något som skulle ligga i hjärtat av varje politikområde istället för som ett eget politikområde. Ordet innovation har således genomgått likartade resor som begrepp som jämställdhet och miljö, som har gått från att vara egna områden till att anses vara dimensioner som är så viktiga att de inte kan hanteras separat.

I de tre faserna ändras synen på innovationer och hur innovationer uppstår. Parallellt med detta vidgas också innovationsbegreppet. Från att i första fasen vara förbehållet teknologiska innovationer (ångmaskinen, mobiltelefonen eller pacemakern) används innovationsbegreppet idag på en rad olika fenomen, och idag diskuteras exempelvis organisatoriska innovationer (lean) och tjänsteinnovationer (charterresor), något som inte var möjligt i den första fasen.

Ett exempel på en nutida definition finns i Oxford Handbook of Innovation (Fagerberg, 2005, sidan 4), där följande definition föreslås:

“Invention is the first occurrence of an idea for a new product or process while innovation is the first attempt to carry it through in practice.”

En annan, ofta använd definition, är den som Oslomanualen (OECD och EUROSTAT 2010, sidan 47) använder sig av för att mäta innovation.

An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organizational method in business practices, workplace organization or external relations.

I båda definitionerna finns det två rekvisit som ska vara uppfyllda. Det ska dels vara nytt, dels ska det ha kommit till nytta. En uppfinning (eller ett patent) i sig är inte en innovation: det krävs att idén förverkligas. Oslomanualen är mer specifik och nämner specifikt produktinnovationer, processinnovationer, marknadsföringsinnovationer och organisatoriska innovationer. De första två har sitt ursprung i de tidigare versionerna av

Oslomanualen medan de senare är specifika för den här versionen av Oslomanualen och har införts för att innovationsbegreppet ska vara tillämpligt även utanför tillverkningssektorn. Man nämner dock specifikt att denna version av Oslomanualen inte är anpassad för att mäta innovation i offentlig sektor.

Det framgår också av definitionerna att förändringar inte måste vara stora och banbrytande för att benämnas innovationer. Istället används ofta termerna radikala innovationer (stora förändringar) och inkrementella innovationer (gradvisa förändringar) för att visa på förändringars magnitud.

Av definitionen kan också utläsas att kreativitet i sig inte är en innovation. Att vara kreativ respektive innovativ har en tendens att användas överlappande. Kreativitet är en viktig förutsättning för att innovationer ska komma till stånd, det vill säga att generera nya idéer. Det är dock inte en tillräcklig förutsättning eftersom kreativiteten och de idéer som genereras behöver omsättas i praktiken för att nyttiggöras och bli innovationer. (Styhre och Sundgren, 2005).

2.1.1 Slack och skunk work

Innovationsarbete är varken riskfritt eller gratis. Därför är innovationer och innovationsarbete inte smärtfritt. Innovationer görs för att lösa problem, och en konsekvens av detta är att utgången ofta är ovisst: det går inte att på förhand veta vilka idéer som kommer att utvecklas till innovationer. Innovationsarbete är ett risktagande som kräver resurser (Utterback, 1994). Senare diskuteras hur olika typer av innovationer kräver olika typer av resurser.

Samtidigt som innovationsarbete är ett arbete som kräver resurser, finns det också organisatoriska förutsättningar som ökar sannolikheten att innovationer uppstår spontant inom organisationen.

Tanken om organisatorisk slack utgår från att det måste finnas lagom mycket (tids-) utrymme för att kunna utveckla idéer vid sidan om det ordinarie arbetet. En alltför slimmad organisation riskerar således att oavsiktligt gå miste om sin innovativa potential (Nohria och Gulati, 1997).

Det andra begreppet är ”skunk work”. Skunk work² innebär att bedriva (icke-sanktionerat) innovationsarbete på arbetstid vid sidan av de ordinarie arbetsuppgifterna (Helander m fl., 2015). Tre exempel som ofta lyfts som lyckade exempel på skunk work är Ericsson (www.nyteknik.se), 3M (som bland annat kom på post-it-lappen på detta sätt) och Google (Pink, 2011). Som framgår är de två begreppen nära besläktade: slack är en förutsättning för att kunna bedriva skunk work. Slack och skunk work är viktiga begrepp för de pekar på att innovationer kommer fram på olika sätt, och att medarbetarna är viktiga för det. Styrts medarbetarna för mycket riskerar organisationer att gå miste om del av deras innovativitet. Ett sätt att fånga upp medarbetares kreativitet, som kan stimuleras genom slack och kanaliseras genom skunk work, är förslagsverksamhet.

2.1.2 Lärande och innovation är två begrepp som hänger ihop

Det finns en tydlig koppling mellan lärande och innovation. Innovationsprocesser diskuteras ibland som lärandeprocesser. Lärande kan beskrivas som processer där individer ökar sin kapacitet (kunskap, färdigheter, kompetens) genom handling, erfarenhet och interaktion (Høyrup, 2010). Detta i sin tur ger, eller kan ge, upphov till innovationer.

Lärande sker inte enbart i formella utbildningssammanhang: informella lärprocesser pågår hela tiden på arbetsplatser och är en del i det arbete som utförs (Gustavsson, 2009). Det betyder att lärande är en grundläggande mekanism för innovationsprocesser. Informella lärprocesser är viktiga för att innovationer ska komma till stånd i innovationsarbete av det här slaget.

2.2 Ledarskap

Det finns olika trender kring ledarskap som sprids inom och mellan organisationer. En långlivad trend är att ledarskapet anses betyda mycket för organisationers framgång och effektivitet. Det lyfts fram gång på gång, både i organisationer och inom forskning (Yukl, 2012). Genom ett gott ledarskap anses chefen kunna påverka organisationen i önskad riktning.

Ledarskap anses vara viktigt för hur organisationen fungerar och presterar. Det är en orsak till varför begreppet diskuteras inte bara inom akademien utan också utanför den. Det är däremot inte lätt att utgå från forskning för att förbättra sitt ledarskap. När steget

² Skunk work ska inte förväxlas med Skunk works, som är ett temporärt men sanktionerat innovationsprojekt (Rogers, 2003).

ska tas från forskning som baseras på komplexa och dynamiska relationer till rekommendationer för vad som ska göras i praktiken, blir ofta rekommendationerna oprecisa och normativa. Punktlister över vad som bör göras kan ge vägledning, men vad punkterna egentligen innebär är oklart.

Normativa utgångspunkter behöver i sig inte vara fel, men det är viktigt att vara medveten om de normer som författare medvetet eller omedvetet utgår från och förmedlar, exempelvis om vad som utgör det goda ledarskapet. Det är bra att veta om en text är deskriptiv (beskriver hur något går till i praktiken, till exempel vad chefer faktiskt gör) eller normativ (föreskriver hur något bör vara, till exempel vilket ledarskap som är ”bäst”). Normativa rekommendationer för hur ett gott ledarskap kan/bör/ska se ut är problematiska av minst två anledningar. För det första ger rekommendationer ingen vägledning om *varför* ledarskapet ska utformas på ett speciellt sätt. Olika organisationer ser ut på olika sätt och har olika mål. Ledarskap är ytterst kontextberoende. Vad som passar på Volvo passar kanske inte i Dorotea kommun. För det andra ger punktlister ingen vägledning till *hur* ledarskapet ska fungera. Å ena sidan finns ett behov av rekommendationer som kan ge stöd för det goda ledarskapet. Å andra sidan finns det en risk med enkla lösningar.

2.2.1 Fyra sammankopplade begrepp

Chef, ledare, chefskap och ledarskap är begrepp som på olika sätt hänger ihop. Två av begreppen fokuserar individer och roller: chef är en formell funktion i en organisation och kan syfta på den person som har den funktionen. Ledare kan vara en formell chef men även en person som ges makt och auktoritet i en situation. Att vara chef och ledare kan ses som olika, men komplementära, roller (Ellström, m fl., kommande).

Chefskap förknippas med arbetsledning, styrning, kontroll (Yukl, 2012). Ledarskap definieras på en mängd olika sätt i forskning; som individuella egenskaper, ledarstilar, eller beteenden. Idag förknippas ledarskap med processer, vilket citaten nedan visar. Ledarskap är:

”processer som driver förändring av individer, grupper och organisationer, processer som motiverar samt hur ledare formulerar och visionerar” (Yukl, 2012, s. 1)

”Ledarskap är den process som innebär att påverka andra till att förstå och vara överens om vilka uppgifter som bör utföras och hur utförandet bör ske. Ledarskap är också den process som syftar till att underlätta individuellt och gemensamt arbete mot delade mål.” (Yukl, 2012, s. 11).

Ur ovanstående citat kan utläsas att flera personer är involverade i ledarskapsprocessen, men det är oftast chefen som fokuseras när ledarskap studeras. Denna rapport utgår också från att formella chefer förväntas utöva ledarskap för innovation inom offentlig sektor.

Tabell 1. Fyra begrepp kring ledarskap

	Individer och roller	Utövande
Chef	Funktion i organisationen	Chefskap: Ansvarig för arbetsledning, styrning och kontroll
Ledare	Roll i organisationen	Ledarskap: Drivare av påverkansprocesser

2.3 Offentlig sektor

Offentlig sektor skiljer sig från privat sektor på många sätt. Några av den offentliga sektorns särdrag som nämns är, enligt Montin (2002) respektive Ringqvist (1996), att:

- verksamheten ytterst styrs av en politiskt vald församling (därmed har medborgarna ett visst inflytande),
- ansvarsområdet (vad man ska ägna sig åt) regleras i lag,
- finansiering sker via skattemedel eller politiskt beslutade avgifter
- verksamheten ska präglas av tillgänglighet och likställdhet.

Idag är det inte entydigt vad som är offentligt respektive privat då delar av den offentliga sektorns uppdrag utförs i privat regi. Exempelvis utförs viss äldreomsorg av privata vårdföretag, och det finns också offentligt ägda företag. Gränserna mellan offentlig och privat sektor är därför uppluckrade (Christensen m fl., 2005). Bland annat ges olika svar på frågan om något är privat eller offentligt om man ställer frågorna vem som finansierar, vem som beställer eller vem som utför en viss uppgift. Snarare än vitt och svart är frågan om vad som är offentlig sektor en gråzon och hur den gråzonen ser ut beror på politiskt fattade beslut.

Offentlig sektor kan beskrivas på flera olika sätt utifrån sina olika roller och verksamheter. Av Figur 3 framgår att det exempelvis finns sju verksamhetsformer (typer av uppgifter) och sju verksamhetsområden (typer av verksamheter) där offentlig sektor kan ha större eller mindre åtaganden. Självfallet är vissa verksamhetsformer vanligare i vissa verksamhetsområden än i andra: Exempelvis sker en stor del av (tjänste- och varu-) produktionen inom vård, social trygghet och omsorg. Två verksamhetsområden utmärker sig för sin omfattning. Vård, social trygghet och omsorg respektive utbildning är två

verksamhetsområden där framförallt kommuner och sekundärkommuner (landsting/regioner) har ansvaret. Den främsta verksamhetsformen inom dessa verksamhetsområden är tjänsteproduktion, och tämligen arbetsintensiv sådan. (Premfors m fl., 2003).

Inom kommuner arbetar lite mer än hälften av dem som är sysselsatta inom offentlig sektor (Ekonomifakta, 2013). Totalt sysselsatte offentlig sektorn 28 procent av svenskarna 2014 (Statskontoret, 2014). Offentlig sektor är därmed också en viktig arbetsgivare. En stor del av Sveriges befolkning får sin lön direkt eller indirekt via skattsedeln trots att andelen anställda i den offentliga sektorn har minskat sedan 1990-talet.



Figur 3. Offentlig sektors verksamhetsformer och verksamhetsområden.³

2.3.1 Svårförenliga krav skapar dilemman

Statsvetarna Peterson och Söderlund (1993) skiljer mellan tre principer inom offentlig sektor: rättsstatens princip, välfärdsstatens princip samt demokratins princip. Den offentliga sektorn ska samtidigt förhålla sig till alla tre principerna, vilket skapar spänningar. Enligt rättsstatens princip ska hanteringen, i synnerhet myndighetsutövande, vara rättssäker och lika fall ska behandlas lika. Enligt demokratins princip ska verksamheten vara demokratisk, det vill säga att det ytterst är medborgarnas önsningar

³ Källa: Bygger på Premfors mfl (2003)

som ska styra inriktningen. Enligt välfärdsstatens princip kan medborgare ställa krav på effektivitet, det vill säga att man ska åstadkomma bästa resultat givet tillgängliga resurser. (Peterson och Söderlund, 1993, s 90f). Dessa krav - att den offentliga sektorn samtidigt förväntas vara en rättsstat, en demokrati och en välfärdsstat - är ofta oförenliga och utgör den offentliga politikens dilemma. Till exempel är det tidskrävande att vara rättssäker (vilket får konsekvenser för effektiviteten) och en demokratisk hänsyn kan också få konsekvenser för rättssäkerhet och effektivitet.

3 Innovation i offentlig sektor

Inledningen beskrev det ökande intresset för innovation i offentlig sektor på policynivå: i den nationella innovationsstrategin från 2012, eller i SKLs och VINNOVAs satsningar för ökad innovationsförmåga i offentlig sektor. Även på verksamhetsnivå görs satsningar på innovationsarbete, till exempel genom innovationsslussar eller utveckling av annat stöd för att öka innovativiteten bland medarbetarna. Innovation är dock ännu inte ett vardagsord för chefer och medarbetare inom offentlig sektor, heller inte en vardagsföreteelse i dagligt arbete. Det är inte alltid uppenbart på verksamhetsnivå varför offentlig sektor ska vara innovativ, vad som i sådana fall ska göras, vem som ska vara innovativ, hur det ska gå till eller hur innovationsarbete kan stödjas. Det finns ett gap mellan policydiskussionen om innovation i offentlig sektor (där det förutsätts vara viktigt att vara innovativ) och det praktiska arbetet på verksamhetsnivå (där man ibland frågar sig varför man ska arbeta med innovationsfrågor). En orsak till gapet är att själva ordet innovation är laddat eftersom det ibland felaktigt leder tankarna till tekniska uppfinningar. Offentlig sektor har en lång tradition av innovativitet även om användandet av begreppet är nytt.

3.1 Inte så enkelt som det låter

Innovation är ett ord som kommer ur, och har starka kopplingar till, tillverkningssektorn och tekniska produkter. Det innebär bland annat att ordet ofta förknippas med förändringar som uppstår i tillverkningssektorn. Detta har konstaterats av litteraturen kring tjänsteinnovation (innovation in services) där man i många år tillämpat begreppet (Gallouj och Djellal, 2010). Ett av problemen man kan stöta på är exempelvis att innovation ofta mäts med hjälp av förekomsten av patent. Eftersom tjänstesektorer sällan patenterar syns inte deras innovativitet (Nählinger, 2005; Toivonen, 2010). Innovationsenkäter utesluter också ofta hela eller stora delar av tjänstesektorn (Nählinger m fl., 2015). Innovationer i tjänstesektorn är styvmoderligt behandlade, både inom forskningen och i praktiken.

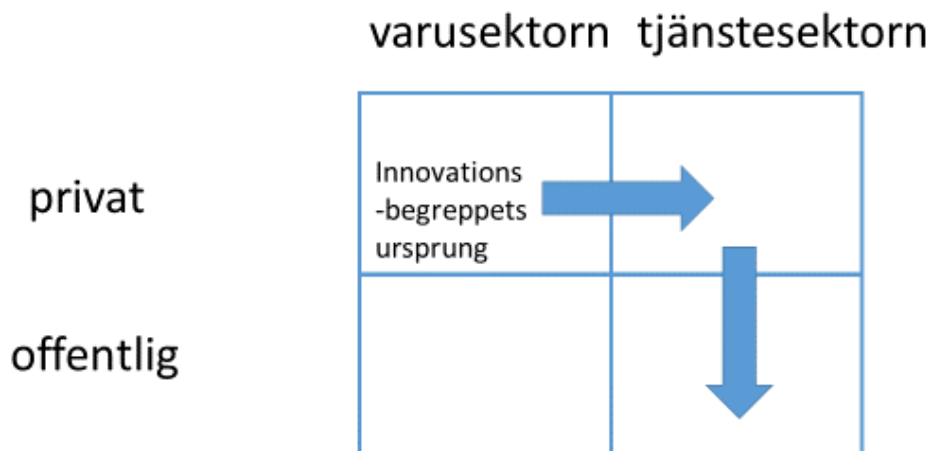
Studier av innovation i tjänstesektorn, istället för i tillverkningssektorn, leder till problem eftersom innovationerna inte ser ut på samma sätt eller kommer till på samma sätt. Steget från privat sektor (det privata näringslivet) till offentlig sektor (stat/landsting/kommun) leder ytterligare problem (se Figur 4).

Hur ska då innovationsbegreppet i offentlig sektor förstås? Det finns ingen heltäckande beskrivning över skillnaderna mellan offentlig sektor och privat sektor gällande innovativitet och en sådan låter sig kanske heller inte göras. Scott (2008) noterar att medan innovation i privat sektor tenderar att vara teknologidriven och mer radikal till sin form, uppträder innovation inom offentlig sektor oftare som reformer eller justeringar. Mulgan (2007) lyfter, i sin *note of provocation*, upp sex punkter där han ser viktiga skillnader mellan privat och offentlig sektor som påverkar innovativiteten. För det första är det ofta oklart i offentliga organisationer var ansvaret för innovationsfrågor ska ligga, vilket gör att ingen har ansvar för sådana frågor. För det andra tenderar offentlig sektor att vara mer riskmedveten än privat sektor. För det tredje utgör inställningen till lagar och regler ("byråkrati") i sig ett innovationshinder. För det fjärde satsar man inte alltid på ny teknik så länge befintlig teknik är funktionell. För det femte är stuprörstänkandet ett hinder för att få fram och sprida innovationer. För det sjätte skapar den monopolistiska strukturen i sig inte förutsättningar för innovativitet. Mulgans lista är på intet sätt heltäckande och har inte heller bäring i alla verksamhetsområden och verksamhetsformer i alla länder. Området är alltså inte fullständigt kartlagt.

Övergripande, generaliserande, resonemang om innovationer i offentlig sektor blir problematiska samtidigt som det är viktigt att se offentlig sektors egenart. En konsekvens av att offentlig sektor är skattefinansierad är ju exempelvis att man i offentlig sektor inte kan tjäna mer pengar genom att introducera en ny vara eller tjänst. En ny vara eller tjänst ger ju (i bästa fall!) upphov till ökade inkomster (och vinst) i den privata sektorn. I offentlig sektor, däremot, innebär en ny tjänst att pengarna ska tas (i konkurrens) från en budget som man kan ha svårt att påverka. Detta är en orsak till varför arbete med tjänsteinnovationer kan vara problematiskt i offentlig sektor (Nählinder, 2012).

3.1.1 Behovet av att översätta innovationsbegreppet

För att begreppet innovation ska bli funktionellt för offentlig sektor måste det genomgå en dubbel översättning: från tillverkningssektorn till tjänstesektorn, samt från privat sektor till offentlig sektor (Figur 4).

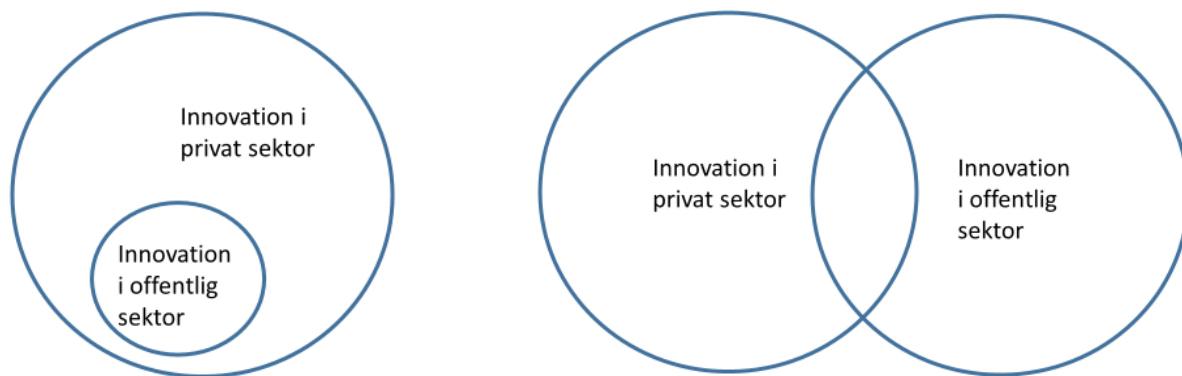


Figur 4. Den dubbla översättningen

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 (jfr Nählinder, 2012). Att göra en översättning innebär alltså att fenomenet innovation flyttas från en plats till en annan, det vill säga förflyttning från privat till offentlig sektor. Därmed förändras (anpassas, omformas, transformeras) innovationsbegreppet i denna process, det vill säga förändring från tillverkningsindustri/produkter till tjänstesektor (jfr Eriksson-Zetterquist, 2009).

3.1.2 Ympande och stympande förståelse av innovation

Innovationer i offentlig sektor skiljer sig, eller kan skilja sig, från innovationer i privat sektor. Det är nödvändigt att översätta begreppet innovation så att det blir funktionellt i offentlig sektor. Om begreppet inte översätts och anpassas till kontexten offentlig sektor blir synen på innovation, och vad innovationer kan bidra med, begränsad, till och med förvrängd. Begreppet innovation förlorar sin analytiska skärpa och riskerar att leda fel. Två olika förhållningssätt – stympande och ympande - gentemot innovation i offentlig sektor kan urskiljas, se Figur 5. I den stympande synen på innovationer i offentlig sektor, ser man innovationsbegreppet ”oöversatt”. Då kommer innovationer i offentlig sektor att ses som en liten delmängd av innovation i privat sektor. I den ympande synen på innovationer i offentlig sektor, ses innovation i offentlig och privat sektor som två olika företelser som ibland sammanfaller. Då finns det möjlighet för innovationer i offentlig sektor att vara något annat än innovationer i privat sektor. (Nählinder, 2013)



Figur 5. En stympande (till vänster) respektive ympande (till höger) syn på innovation i offentlig sektor.⁴

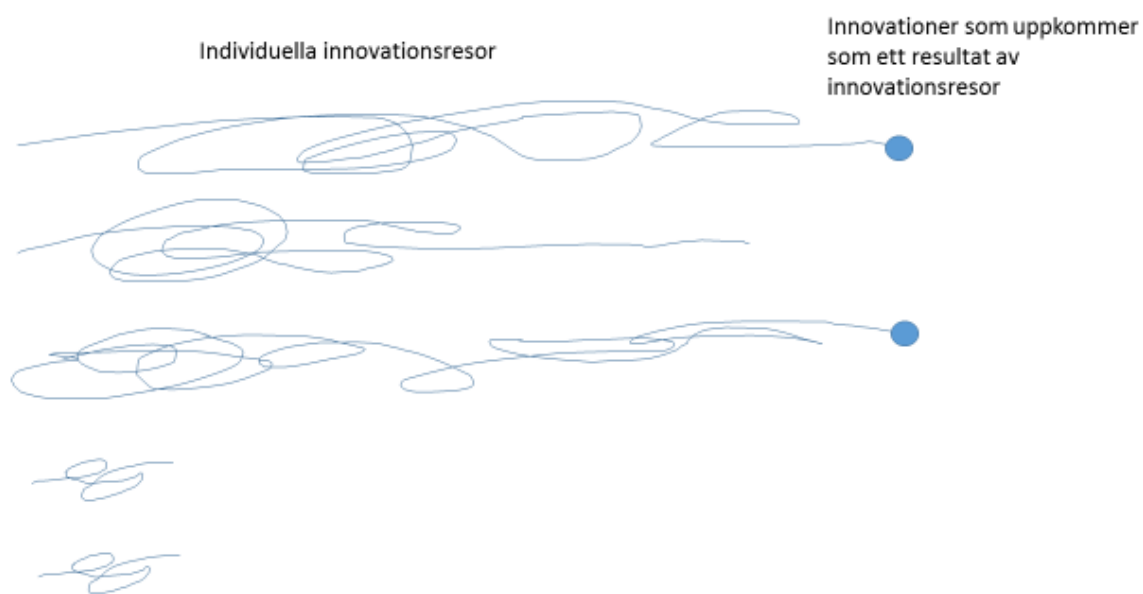
Tidigare diskuterades hur offentlig sektor samtidigt förväntades förhålla sig till rättsstatens princip, välfärdsstatens princip samt demokratins princip. Ur ett innovationsperspektiv får detta konsekvenser. För det första kan kombinationerna av de tre principerna fungera som ett hinder för innovation: en effektivitetshöjande innovation kan förhindras om den får negativa konsekvenser för rättssäkerhet eller demokrati. För det andra så pekar de tre principerna på något av offentlig sektors egenart. Privat sektor förväntas inte förhålla sig till demokratiprincipen eller rättsstatens princip. Däremot antas den styras av effektivitet, en del av välfärdsstatens princip. De innovationer som återfinns i privat sektor berör alltså inte rättsstatens princip eller demokratins princip utan enbart välfärdsstatens princip. En stympande syn på innovation i offentlig sektor kan inte synliggöra innovation som följer av demokratiprincipen eller rättsstatsprincipen. Här finns troligen mycket innovation och innovativitet som är osynliggjord. (Nählinder, 2013).

3.2 Andra innovationer, andra processer, annat stöd

Om synen på innovativitet i offentlig sektor är ympande (snarare än stympande) och om offentlig sektor verkar under andra förutsättningar än privat sektor (Mulgan, 2007) följer också att innovationer kan komma till på andra sätt i offentlig sektor än i privat sektor.

⁴ Källa: Nählinder 2013

Innovationer är inte snilleblixar. Som regel har de föregåtts av kortare eller längre innovationsresor; från idé till innovation. Tidigare i rapporten presenterades den linjära modellen (Figur 2) som dominerat tänkandet om hur innovationer kommer till stånd. I praktiken kan innovationsresorna kanske snarare visualiseras som i Figur 6, det vill säga ganska trassliga resor från idé till innovation. I många fall leder inte heller innovationsresan fram till mål, till en färdig innovation. Det går inte att på förhand avgöra vilka idéer som kommer att utvecklas till färdiga innovationer. Innovationsresor behöver inte bara mer eller mindre stöd, utan dessutom olika sorters stöd. Det är viktigt att översättningen av innovationsbegreppet görs för att stödet ska kunna utformas på lämpligast sätt, vilket diskuteras senare i rapporten.



Figur 6 Trasselmodellen. Innovationer uppkommer som resultat av innovationsresor

Innovationer grundas på kunskap, som kan vara av olika typ. Jensen m fl. (2007) skiljer på fyra sorters kunskap: know-what, know-why, know-how och know-who. Jensen m fl. (2007) utgår från att de olika sorternas kunskap skapas genom två olika ”modes of learning”: STI (science, technology and innovation) och DUI (doing, using and interacting). Eftersom STI och DUI är olika till sin karaktär kommer de att på olika sätt ge upphov till innovationer.

Tabell 2. Fyra sorters kunskap och deras koppling till ”modes of learning”.⁵

	Kortfattad förklaring av begrepp	Exempel	Lärandeprocess	Huvudsaklig ”mode of learning”
Know-what	Basal förståelse av världen	Om man vattnar ett träd växer det	Går att läsa sig till	Förutsättning för know-why
Know-why	Vetenskaplig bakomliggande förståelse som förklarar ”what”	Kemiska reaktioner i växter gör att trädet under vissa omständigheter växer när man vattnar det	Går att läsa sig till	STI
Know-how	En uppsättning erfarenhetsbaserade kunskaper	Om man vattnar träd på det här sättet, vid den här tidpunkten, brukar de växa bättre	Rotad i praktisk erfarenhet. Exempelvis genom handledning där tyst kunskap kan överföras.	DUI
Know-who	Personliga kontakter med andra och sociala förmågor att interagera med andra	Genom kontakter med andra trädkunniga utbyts tips om hur man bäst får träd att växa bättre	Rotad i praktisk erfarenhet och sociala miljöer, som yrkesgrupper och professioner.	DUI

STI-processer leder till innovationer som främst grundar sig på know-why kunskap. Genom att förstå varför något fungerar på ett visst sätt kan man också skapa nya lösningar. Exempel på sådana innovationer är mobiltelefon, Prozac och flourtanten. De innovationer som uppstår ur STI-processer kräver ett engagemang från ledningen och avsatta resurser. Det gör innovationerna också automatiskt synliga.

DUI-processer leder till innovationer som grundar sig på know-how och know-who-kunskap. Exempel på en sådan innovation är Wii-användning på gruppboenden. Dessa innovationer är ofta osynliga eftersom man ofta inte lägger märke till dem. De kräver ofta inte stora resurser. De är en integrerad del av verksamheten. Just därför att de är en integrerad del av verksamheten är det svårt att lyfta ut dem ur sin kontext och stödja dem någon annanstans, som på en FoU-avdelning, till exempel. Utan innovationer som dessa skulle verksamheter inte fungera och utvecklas. Det finns flera liknande begrepp som fångar sådana innovationer. Ibland kallas de bottom-up innovationer (Hartley, 2005), ibland medarbetardriven innovation (Høyrup, 2010), praktikbaserade innovationer (Ellström, 2010) eller vardagsinnovationer (Nählinger, 2011). Även begreppet ständiga

⁵ Källa: Kolumnerna 1 och 2: seabolton.me. Kolumnerna 1, 3 och 4: baserat på Jensen m fl (2007).

förbättringar relaterar till DUI-processer. Begreppen är inte synonymer men påminner mycket om varandra. Paradoxen är att dessa innovationer, trots sin betydelse, oftast förblir osynliga: uppmärksammas inte själva innovationen och är det svårt att stödja dem.

STI och DUI är inte väsensskilda, utan utgör ändpunkterna på ett kontinuum. Savory (2009) visar att brittiska sjukvårdssystemet, NHS, skapat två olika processer för att hantera STI och DUI. På det sättet riskerar man att missa de innovationsprocesser och innovationer som inte tydligt faller in i dikotomin: antingen STI eller DUI. Man riskerar även att gå miste om innovationer som har sin utgångspunkt i den ena men som övergår eller kompletteras i den andra. Det är således viktigt att diskutera STI och DUI tillsammans.

Det finns däremot ingen självklar koppling mellan innovation och mode of learning. Teknikhistorikern Sundin (2006) pekar på hur innovationer kan komma till utan att innovatören förstått hur principerna bakom fungerar. Medeltidens katedraler var inte baserade på know-why (hållfasthetslära etc.) utan på know-how: de byggdes med mallar, inte uträkningar, som bas.

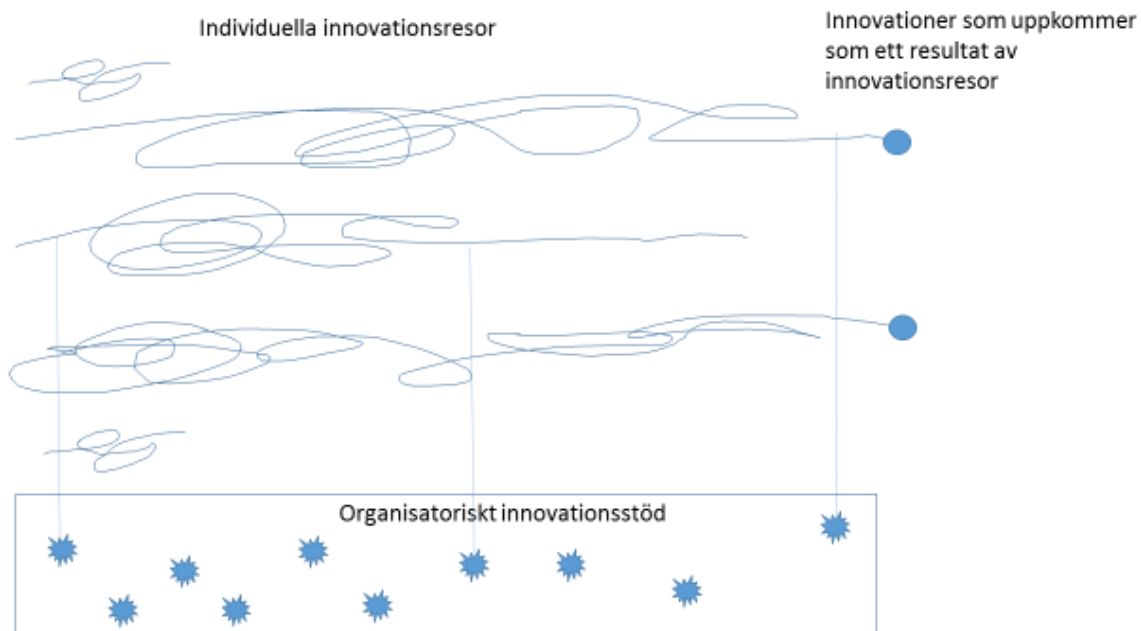
Tabell 3. Jämförelse mellan STI och DUI.⁶

	STI	DUI
Initiativ	Från ledning	Från medarbetare
Resursbehov	Stort: för att kunna genomföras måste ofta extra resurser tillsättas och organiseras	Litet: sker som regel inom den dagliga verksamheten
Synlighet	Hög eftersom stort resursbehov	Låg eftersom ingår i dagliga verksamheten
Relation till ordinarie verksamhet	Organiseras ofta i speciella enheter, exempelvis projekt	Ingår i daglig verksamhet
Skydd	Går ofta att skydda	Går inte att skydda
Spridning	Kan oftast spridas, speciellt om innovationen är skyddbar	Är svår att sprida, bland annat för att innovationen måste passa in i en organisatorisk kontext
Typiska stödprocesser	Linjära modellen ”Innovation management” Utvecklingsprojekt	Förslagslåda Ständiga förbättringar Innovativt/kreativt klimat

⁶ Källa: egen bearbetning baserat på Salge (2012) och Savory (2009)

3.2.1 Innovationsstöd för STI och DUI ser olika ut

Uppdelningen i STI och DUI blir betydelsefull eftersom innovationerna uppkommer på olika sätt. Distinktionen STI/DUI kan användas för att förstå att olika typer av kunskapsuppbyggnadsprocesser behöver olika stöd. Figur 7 illustrerar hur en organisation kan ha en uppsättning stödåtgärder (stjärnor). I figurens exempel är det få av stödåtgärderna som tagits i anspråk för att stödja innovationsresorna (bara tre stjärnor har streck till innovationer). En innovationsresa kan få stöd men trots det behöver den inte resultera i en färdig innovation. En förklaring i detta hypotetiska exempel skulle kunna vara att innovationsstödet inte är anpassat för den typ av innovationer som finns inom organisationen.



Figur 7. Den utvecklade trasselmodellen

3.2.2 Innovationsstöd för STI-processer

Den linjära modellen (Figur 2) är bra för att förklara hur STI-relaterat innovationsstöd ofta går till. Trott (2005) utgår exempelvis bland annat från den linjära modellen när de diskuterar hur man stödjer innovationer.

De innovationer som lättast observeras är de som följer av STI-processer och det är de vars stöd är bäst utvecklat: Innovationsstöd är oftast utvecklat för att möta de problem som STI-processer möter.

STI-processer kräver (stora) investeringar och blir därför ofta synliga (FoU-)projekt. Det påverkar innovationsprocessen. Ofta skyddar man innovationen genom att ta ut patent eller annat immaterialrättsligt skydd. Det är också lättare att sprida innovationen från den miljö där den uppkommit.

3.2.3 Innovationsstöd för DUI-processer

DUI kräver ofta få skräddarsydda resurser för att komma till stånd. Eftersom den uppstår inom ramen för ordinarie verksamhet är den ofta svår att plantera in i andra organisatoriska kontexter. Det blir helt enkelt svårt att sprida innovationen till andra verksamheter! (Salge, 2012).

Hur kan då DUI-innovationer stödjas? Alla innovationer är ju inte resultatet av forskning och utveckling. Alla innovationer följer inte heller den linjära modellens grundtanke som tydligt visar vilket stöd som kan vara lämpligt i de olika kronologiska stegen i sådana innovationsprocesser. I Nählinder (2010) analyseras vad som hindrar sjukvårdspersonal från att utveckla och ta till vara på sina innovativa idéer. De främsta orsakerna som då definierades utgick från brister i den individuella innovatören: bristande självförtroende, motivation, tidsbrist och en oförmåga att se hur man går till väga. Sådana problem kräver andra stödåtgärder än de som utvecklats för STI-innovationer. Stödstrukturer är anpassade för att stödja tekniska innovationer och innovationer som behöver mycket finansiellt stöd. Det lämnar frågan öppen om vad som krävs för att stödja DUI-innovationer. Två exempel på modeller, som på olika sätt stödjer DUI-innovationer, är förslagsverksamhet och ständiga förbättringar. Ofta stöter man också på tankar om det innovativa eller kreativa klimatet som redskap för att öka innovativiteten i en organisation.

Genom att sätta lärandet i fokus ökar förståelsen av DUI-processer. Ellström (2010) pekar på att sådana innovationsprocesser är sociala processer som grundas på lärande. Informella lärprocesser är viktiga för att innovationer ska komma till stånd i innovationsarbete av det här slaget. Då blir det istället andra organisatoriska förutsättningar som bli viktiga som stöd: att det finns gynnsamma förutsättningar för lärande i arbetet och att medarbetarna har tillgång till expansiva, inte restriktiva, lärmiljöer (Fuller och Unwin, 2004). Arbetsplatslärande möjliggörs exempelvis genom arbetsuppgifter och organisering av arbete som ger möjlighet att delta i problemlösning, erfarenhetsutbyte, variation och att det finns tillgång till relevant stöd i olika faser av innovationsprocessen (Fogelberg Eriksson, 2014).

3.2.4 Var finns STI och DUI

Resonemanget ovan konstaterar att det behövs olika typer av stöd för STI och DUI. Enligt Jensen m fl. (2007) finns såväl STI som DUI i alla verksamheter. DUI-processer inte är unika för offentlig sektor, se Figur 8, vilket lämnar frågan om hur innovationsprocesser i offentlig sektor ser ut öppen.

	varusektorn	tjänstesektorn
privat	<i>Mycket STI DUI</i>	<i>Mindre STI DUI</i>
offentlig		

Figur 8. STI och DUI efter privat/offentligt samt sektor

Detta leder till tre frågor som vi ännu inte kan besvara:

1. Hur ser STI-processer ut i offentlig sektor?
2. Finns det skillnader mellan STI-processer i privat och offentlig sektor, och i så fall varför?
3. Finns det skillnader mellan DUI-processer i privat och offentlig sektor, och i så fall varför?

3.3 Fem innovationer i offentlig sektor

Genom att relatera forskningen kring innovation i offentlig sektor till konkreta exempel tydliggörs varför det är viktigt att översätta begreppet innovation. I bilagan presenteras ett antal mycket olika exempel på innovationer i offentlig sektor. Stöter man på ett stödsystem för innovation i offentlig sektor är en nyttig övning att granska vilka av innovationerna i bilagan som skulle stödjas av systemet.

Fem exempel kan tydliggöra innovationer och innovativitet i offentlig sektor. Exempelen används för att bättre förstå några viktiga skiljelinjer mellan privata och offentliga innovationer.

Kateterbyxan cadycare som består av ett par boxershorts med kateterpåshållare utvecklades inom PIMM-projektet av en undersköterska. Undersköterskan fick stöd av PIMM-projektets idécoach och av ALMI företagspartner för att utveckla produkten och licensera den till ett regionalt företag. (Nählinder, 2012).

Cytbussen var en buss som åkte runt till stora arbetsplatser i Östergötland och erbjöd gratis cytologprovtagning. Cytbussen kom till som en lösning på problemet som utreddes: det stora antalet kvinnor som avstod från cytologprov. Cytbussen drevs som ett projekt under perioden 2012. (www.lio.se).

Deklarationsappen utvecklades av medarbetare på Skattemyndigheten. Syftet med appen, vars utveckling understöddes av myndighetens teknikutvecklingsprocess, var att underlätta för medborgarna att deklarerat. (Hovlin m fl., 2011).

Wii för seniorer är en idé som uppkommit på flera olika platser, oberoende av varandra. Ofta är det helt sonika anställda som lånat med sig sin privata Wii-utrustning till ett boende där det använts för att aktivera de äldre. (se t.ex. www.mitti.se, pcforall.idg.se).

App för varnande av högt vattenstånd var en idé från en västgötsk kommuninnevånare som upplevt att plötsligt högt vattenstånd på centrala parkeringsplatser var ett problem. Idén presenterades för kommunen som fann att det inte var del av deras uppdrag att genomföra den.

De presenterade exemplen är mycket kortfattat beskrivna. De är mycket olika sinsemellan. Innovationerna har tillkommit med mycket olika stöd. KadyCare och deklarationsappen har tillkommit genom strukturerade innovationsprocesser och kan karakteriseras som STI. Cytbussen är även det exempel på en innovation som kommit till genom en STI-process. Wii för seniorer, å andra sidan, är resultatet av en DUI-process. Det kan antas att vissa av innovationerna krävt mycket större resurser än andra för att förverkligas.

Alla fem innovationer berör direkt medborgarna: som en ny tjänst (cytbussen, Wii för seniorer, deklarationsapp, vattenståndsapp) eller som en ny vara (kateterbyxan). En intressant aspekt av kateterbyxan är att den varken produceras eller köps in i någon större utsträckning av offentlig sektor: att konstruera stödsystem för att stödja innovation i offentlig sektor är problematiskt. Tidigare i rapporten konstaterades att offentlig sektors

handlingsutrymme regleras i lag. Vissa innovationer, såsom kateterbyxan och vattenvarnar-appen, passar inte in i organisationernas uppdrag.

Vissa innovationer spridits/uppkommit spontant mellan/inom flera olika organisationer. Hur spridningen går till, och vilka organisatoriska förutsättningar som krävs, är mycket intressant men ligger utanför rapportens syfte.

3.4 Innovation i offentlig sektor - sammanfattning

- Innovationsbegreppet måste översättas för att passa in i den offentliga sektorn. Ett sätt att göra det är att fundera på om det innovationsbegrepp som används är ympande eller stympande.
- Innovationsprocesserna – eller innovationsresorna – inom offentlig sektor behöver synliggöras för att de ska kunna stödjas på bästa sätt. STI och DUI kan ge vägledning.
- Stödet för innovationer måste vara anpassat för den typ av innovation man vill stödja. Här är det lämpligt att tänka i termer av STI och DUI.

4 Ledarskap för innovation

Det finns ingen entydig bild eller gemensamma utgångspunkter inom forskningen om ledarskap för innovation. Fokus här ligger på *ledarskap för innovation*, dvs ledarskapsprocessen. Det kan skilja sig något från det som i den internationella litteraturen kallas innovation management, vilket inbegriper olika verktyg, tekniker och metoder för att styra innovation.

Forskningen om ledarskap domineras av studier inom privat sektor, vilket kan få konsekvenser för tillämpligheten inom offentlig sektor. Detta kommer att beröras ytterligare i avsnittet om ledarskap i offentlig sektor.

4.1 Innovationsarbetet är beroende av organisationen och dess kontext

Organisationer verkar i olika kontexter och har olika mål. Det är en orsak varför samma ledarskap inte passar alla organisationer. Detta får betydelse även för hur chefer i en organisation ser på och arbetar med innovationer.

March (1991) skiljer på två typer av kunskap inom en organisation. *Exploitation* står för kunskap som att förbättra befintliga rutiner och används främst för att effektivisera de existerande arbetsprocesserna vilket leder till en effektiv organisation där ökat lärande leder till ökad produktivitet. Den andra kunskapstypen, *exploration*, är inriktad på att ta in ny kunskap och upptäcka nya möjligheter och hot. Organisationer har stort behov av båda kunskapstyperna. (Jacobsen och Thorsvik, 2011).

Dilemmat är att organisationer genom sin organisering har svårt att samtidigt kunna stödja båda kunskapstyperna. Som en konsekvens är vissa organisationer bra på exploitation (som är viktigt för att kunna konkurrera i en stabil omvärld) medan andra är bra på exploration (som är viktigt för att kunna förändras i en dynamisk omvärld). (Jacobsen och Thorsvik, 2011).

Naturligtvis ger begreppsparet explore och exploit en förenklad bild av ledarskap och organisation för innovation. Samtidigt ger de en förståelse för varför olika organisationer stöter på olika svårigheter i innovationsarbetet. I en organisation där slimmad produktion är viktigt kommer den tid och slack i resurserna som innovationsarbete behöver att vara en

anomali. Det kan leda till dubbla roller för chefernas ledarskap. Å ena sidan finns förväntningar om att ledarskapet syftar till att effektivisera produktionen, å andra sidan ge det utrymme som behövs för att främja innovativitet hos medarbetarna.

Tanken om det goda ledarskapet är således problematisk eftersom det förutsätter att alla organisationer behöver samma ledarskap. Istället är det viktigt att peka på att ledarskap på ett framgångsrikt sätt måste kunna hantera spänningsfält, som exempelvis explore/exploit och, som presenteras nedan, hands-on / hands-off.

4.2 Alla riktlinjer för innovationsledarskap passar inte överallt

Ovan har ledarskapet problematiserats genom att visa på att olika organisationer och organisatoriska förutsättningar och mål ställer olika och ibland konkurrerande krav på ledarskapet. Med detta som grund tas ett exempel från Yukl (2012), som presenterar ett antal riktlinjer för att öka lärande och innovation i organisationer:

- Stöd uppskattning för flexibilitet och innovation
- Stimulera till och underlätta individers och gruppers lärande
- Hjälpa människor att förbättra sina mentala modeller
- Dra nytta av lärdomar från överraskningar och misslyckanden
- Stimulera till och underlättande delande av kunskap och idéer
- Ställ upp innovationsmål
- Belöna entreprenörsinriktat beteende

Punktlistor av det slaget är normativa. De vill ge vägledning om vilken inriktning som ledarskapet bör ha för att skapa gynnsamma förutsättningar för att öka innovativiteten hos medarbetarna. Samtidigt stödjer de en speciell sorts innovationer i en organisation med ett speciellt mål. Genom att sortera in de sju påståendena efter dikotomin explore/exploit blir det uppenbart att råd om ledarskap för innovation är långtifrån allmängiltiga.

4.3 Chefer kan ha olika roller i innovationsarbetet

Wallo (2008) har studerat lärandeorienterat ledarskap inom industrin. Han beskriver hur chefer växlar mellan tre olika ledarroller: supportern, utbildaren och konfronteraren, beroende på situation. Prestationsorienterade chefer och utvecklingsorienterade chefer

växlar mellan de tre rollerna på olika sätt. Den prestationsorienterade chefen växlar mellan ledarrollerna för att skapa stabilitet, snarare än förändring. Den utvecklingsorienterade chefen å andra sidan växlar mellan rollerna för att stödja lärande, som ses som naturligt inbäddat i verksamheten. På det sättet försöker den utvecklingsorienterade ledaren utmana och stimulera medarbetarna till innovativ och kritisk reflektion över arbetet. Wallos studie visar att chefens beteende (prestationsorienterat/utvecklingsorienterat) också har betydelse för hur denne arbetar med innovation.

4.4 Hands on och hands off

Ytterligare en viktig dimension i ledarskapet handlar om i vilken utsträckning detta är hands off eller hands on (Torfing, 2012). Ibland består ledarskapet av att chefen bestämmer, styr och skapar tydliga ramar, men ibland behöver chefen träda tillbaka och lämna utrymme för medarbetarnas egna initiativ, förslag och förändringsarbete. Chefen kan alltså antingen stödja innovation genom vad den inte gör (hands off) eller genom vad den gör (hands on). Ofta lyfts hands on-ledarskap fram, vilket också karaktäriserar mycket av det som beskrivits ovan.

Chefen behöver skapa ramar men också avstå från hands on-ledarskap gentemot medarbetarna genom att exempelvis bekämpa nollfölskultur i organisationen samt begränsa detaljerade regler och mätningar (Torfing, 2012). Vikten av hands-off ledarskap är uppenbart i Denti, Hemlin och Tengblad (2013) som skriver att ge frihet är en av de saker chefer i FoU-miljöer kan göra för att skapa goda förutsättningar för medarbetarnas innovativitet. Frihet och relationsskapande (en arbetsrelation som bygger på förtroende och respekt) underlättar för medarbetare att våga driva idéer. Både hands on och hands off är viktiga för att skapa organisatoriska förutsättningar för medarbetarnas innovativitet, men ger mycket olika roller för chefen.

4.5 Vad ska ledas?

Ledarskapet tycks vara viktigt för innovationsprocesser i organisationer. Ovan har diskuterats att organisationen kan se ut på olika sätt (främja explore/exploit); att chefen kan anta olika roller gentemot medarbetarna i innovationsarbetet (prestationsinriktat/utvecklingsinriktat); och att chefen kan behöva använda såväl hands-on som hands-off strategier.

En mycket enkel distinktion är att skilja på kulturella faktorer ("mjuka" faktorer, såsom delade värderingar) och strukturella faktorer ("hårda" faktorer, såsom incitament och arbetets organisering) som stödjer innovation. Ledarskap är inte begränsat till enbart mjuka bitar, att leda människor. Det är också att leda för att skapa förutsättningar av hårdvarukaraktär. Det ena kompletterar det andra.

4.6 Att påverka en kultur

En inflytelserik tanke är att det innovativa klimatet är viktigt för innovativiteten. Begreppet innovativt klimat är problematiskt (Nählander, 2008) men samtidigt intuitivt. Om det inom organisationen finns en kultur där man tillåter misstag och kan ifrågasätta, utmana genom att ställa frågor och att skapa tillitsfulla relationer till medarbetarna, finns det en annan grogrund att komma på idéer och föra fram dem. Ofta bygger tankar om det innovativa klimatet på att det ska finnas ett kreativt klimat i organisationen (Ekvall och Ryhammar, 1999). Det blir ett problem om man väljer att se innovativt klimat och ett kreativt klimat som samma sak. Ett kreativt klimat anses förvisso stimulera medarbetarnas kreativitet, men det skapar inte automatiskt förutsättningar för att genomföra idéerna så att de blir innovationer, vilket togs upp om innovationsstöd i kapitel 3. Ett annat problem uppstår om man anser att det räcker att stödja det innovativa klimatet för att stödja innovation. Chefens roll för klimatet handlar exempelvis om att uppmuntra och stimulera förhållningssätt och beteenden som kopplar till lärande och innovation.

4.7 Att skapa förutsättningar för (medarbetarnas) innovation

Det finns inte en universallösning för innovativitet genom ledarskap. Det organisatoriska sammanhanget har alltid betydelse för vilket ledarskap som är effektivast i varje enskilt fall, det vill säga vilken ledarskapsinriktning som är mest relevant för att främja medarbetares innovationsarbete. Chefens roll omfattar även att ordna förutsättningar som handlar mer om organisering och struktur, exempelvis att erbjuda utbildningsstöd och att avsätta tid.

De riktlinjer och rekommendationer kring ledarskap för innovation som beskrivits i avsnittet fokuserar förutsättningar för medarbetares innovation, både med avseende på kultur och struktur. Det gäller för *både* STI och DUI-processer.

Litteraturens rekommendationer tenderar att fokusera ledarens roll för att skapa ett kreativt och innovativt klimat, det vill säga en tyngdpunkt på de tidigare faserna i innovationsprocessen, exempelvis idégenerering. Mer preciserade rekommendationer för de olika faserna i innovationsprocesser saknas, vilket är viktigt att komma ihåg eftersom stödet kan behöva se olika ut i olika skeden av innovationsarbetet, vilket diskuterades i samband med Figur 7. Möjligen skulle man också kunna tänka sig en större tydlighet kring centrala organisatoriska förutsättningar som mer indirekt rör ledning av en verksamhet, exempelvis att medarbetarna får tillgång till gynnsamma lärsituationer genom exempelvis sina arbetsuppgifter, gränsöverskridanden, eller erfarenhetsutbyte (jfr Fogelberg Eriksson, 2014).

Tidigare i rapporten diskuterades dels kopplingen mellan lärande och innovation, dels distinktionen mellan STI och DUI. Vad innebär då detta för ledarskapet?

Ledningens betydelse kan handla om att:

- stödja arbetet substantiellt och symboliskt; ställa krav (skapa förändringstryck) samt legitimera och bidra till prioritering av förändring (Ellström, 2001).
- identifiera DUI-processerna som annars lätt blir osynliga i organisationen. Det blir viktigt att hitta DUI-processerna för att kunna stödja dem på relevant sätt.

5 Ledarskap i offentlig sektor

Mycket ledarskapsforskning utgår från empiriska studier i privat (varutillverkande) sektor. Arbetsvillkoren i offentlig sektor skiljer sig dock från privat sektor och därmed skiljer sig också villkoren för chefer att utöva ledarskap i offentlig sektor. Samtidigt hävdar vissa forskare att skillnaderna inte är så stora vad avser ledarskap, utan att det snarare handlar om tolkningar om hur det ligger till (jfr Tullberg, 2006). Även om det är riskabelt att förstora skillnaderna mellan privat och offentlig sektor (och nedvärdera skillnaderna inom offentlig sektor) är det viktigt att peka på omständigheter som framförallt påverkar ledarskap i offentlig sektor.

New Public Management (NPM) har haft stor genomslagskraft i Sverige. NPM har bland annat lett till omorganiseringar och minskning av den offentliga sektorn (Sundin och Tillmar, 2008). NPM är ett stort tankekomplex. I detta sammanhang är det de nya styrprinciper som ändrat förutsättningarna för ledarskap inom offentlig sektor som är viktiga. Styrprinciperna innebär bland annat krav på, förväntningar om, och förändringar i riktning mot ett mer företagsinspirerat ledarskap. Det innebär exempelvis att chefer i offentlig sektor förväntas hantera spänningsförhållanden mellan att å ena sidan anpassa sig till nya krav och å andra sidan att samtidigt utveckla verksamheten på ett innovativt sätt, samt att balansera samtida krav på effektivisering och kvalitetsutveckling (Andersson Fele, 2008; Fogelberg Eriksson, 2008).

En konsekvens av NPM är alltså att offentlig sektor förväntas agera mer företagsinspirerat. Offentlig sektor har en tendens att betraktas som ”the ugly sister”, den fula systemen, både av den offentliga sektorns egna anställda och aktörer utanför sektorn. Offentlig sektor sneglar gärna mot den vackra systemen, privat sektor, som uppfattas som snabbare, bättre eller effektivare (Czarniawska, 1985). Detta kan få som konsekvens att den offentliga sektorns egenart och utvecklingsmöjligheter osynliggörs.

5.1 Några särdrag hos den offentliga sektorn och hur det påverkar förutsättningarna för ledarskap

Sju olika skillnader i ledarskap mellan privat sektor och offentlig sektor lyfts fram här.

För det första är offentlig sektor mycket *heterogen* och inkluderar ett stort antal verksamhetsformer och verksamhetsområden (se Figur 3). Det är svårt att se vad som

kopplar ledarskap för till exempel kontroll och tillsyn i försvaret med tjänsteproduktion i vård och omsorg. Det ställer helt olika krav på ledarskapet, även om båda ingår i offentlig sektor.

För det andra finns inom offentlig sektor *många olika mål* som ska uppnås på en och samma gång. Ibland är målen till och med motstridiga, vilket framgick av diskussionen om rättsstatsprincipen, demokratiprincipen och välfärdsstatens princip. Myndighetsutövning sätter begränsningar för välfärdsproduktionens effektivitet. I den inledande definitionen av ledarskap angavs att ledarskap innebär en process att påverka människor i riktning mot ett mål. Vilket mål ska man då styra mot? (jfr Härenstam och Östebo, 2014).

För det tredje är offentliga organisationer ofta *multiprofessionella*. Olika professioner, som inom universitet och sjukhus, har olika kompetenser och preferenser vilket leder till olika behov av och inställning till ledning. Exempelvis brukar professioner som läkare och lärare vara svåra att styra. Hur ska chefen hantera att det finns olika professioner som anser olika saker vara viktiga?

För det fjärde möts *olika domäner* inom offentlig sektor: politik, administration respektive profession. Domänerna organiseras på olika sätt och styrs av olika normer och värderingar. De har också olika kriterier på framgång. Det gör att chefen behöver ta hänsyn till och hantera dessa olikheter i sitt ledarskap. Vad ska vara viktigast: politik, administration (inklusive finansiering) eller professionens värderingar? (jfr Holmberg, 2003; Thylefors, 2007).

För det femte, vilket också berörde i rapportens inledning, *regleras offentliga sektorns ansvar i lag*. Det går inte att avsäga sig vissa uppgifter genom att välja inriktning mot någon verksamhet som exempelvis skulle visa sig mer lönsam eller förlägga verksamhet utomlands (jfr Sundin och Tillmar, 2008). Chefer kan därför inte på samma sätt som inom privat verksamhet välja att strategiskt positionera verksamheten på en marknad.

För det sjätte produceras företrädesvis *tjänster* vilket ger särskilda förutsättningar för ledarskapet genom att tjänster samproduceras tillsammans med dess avnämare. Eftersom tjänsterna produceras inom det offentligas ram blir chefen synlig då denne förväntas underlätta öppen insyn i tjänsteproduktionen och offentligt stå för de tjänster som produceras.

För det sjunde är offentlig sektor *främst en arbetsplats för kvinnor*. Regnös (2013) forskning visar att det finns stora skillnader mellan chefskapet i kvinnodominerad och mansdominerad verksamhet. Hennes sammanställning visar att chefsuppdraget i

kvinnodominerad verksamhet innebär komplexa arbetsuppgifter, ansvar för stora grupper (genomsnitt 55 anställda för enhetschef) samt stort ansvar och små befogenheter. Chefsuppdraget i mansdominerad verksamhet tenderar att innebära väldefinierade arbetsuppgifter, ansvar för små grupper (genomsnitt 18 anställda för enhetschef) samt ansvar i proportion till befogenheter. Arbetsvillkoren för chefer inom offentlig sektor, framför allt inom kommuner, är således könsmärkta. Det är en aspekt som är viktig att synliggöra i diskussioner om vad chefer i den offentliga sektorn förväntas åstadkomma med sitt ledarskap. Sett till chefspositionerna inom offentlig sektor är 65 procent av cheferna kvinnor (staten 44 procent, kommuner 67 procent, landsting 73 procent). Trots kvinnodominansen på chefspositioner är dock män överrepresenterade på chefspositioner sett till deras andel bland samtliga anställda i offentlig sektor: 35 procent av cheferna är män, medan 26 procent av samtliga anställda i offentlig sektor är män (SCB, 2014).

5.2 Är det svårare att vara chef i offentlig sektor?

Problem i offentlig sektor har en tendens att tolkas som brist på ledarskap eller bristande ledarskap. *"Ledarskap beskrivs både som problemet och lösningen."*, skriver Ingalill Holmberg (2003, s. 8) i inledningskapitlet till en antologi om offentligt ledarskap. Hon diskuterar och problematiserar där denna uppfattning eftersom den förenklar hur verksamhetsproblem kan uppstå och hanteras. Därför har ljuset medvetet riktats mot *villkoren* för ledarskapet, snarare än ledarskapet i sig.

Ovan presenterades mycket kortfattat sju viktiga skillnader i förutsättningen för ledarskap i privat och offentlig sektor. Sammanställningen kan troligen läsas som en eländesbeskrivning: Det är svårt att vara chef, och det är extra svårt att vara chef i offentlig sektor! En chefsposition utgör alltid en maktposition med relativt sett större beslutanderätt och handlingsutrymme än vad anställda utan chefsposition har. Det gäller naturligtvis även chefer inom den offentliga sektorn, vilket kanske behöver påpekas i sammanhanget.

Vissa av de krav och begränsningar som ställs på chefen inom offentlig sektor är sektorsspecifika. Chefers uppdrag, arbete och ledarskap inom offentlig sektor är mycket komplext. Det kanske är dags att ompröva och uppvärdera bilden av chefer i offentlig sektor?

6 Nya redskap

Detta kapitel presenterar och analyserar ett case, en kort YouTube-film från SKL (www.skl.se). Med hjälp av de redskap som lyfts i rapporten analyseras innovationssatsningen. Som pendang till filmen presenteras även ett kort inspel från en workshop om ledarskap för innovation i en kommun.

6.1 Kreativa lösningar och förbättringar: ett fiktivt case

SKL har producerat en kort film som vill visa på hur arbete med innovationer, eller rättare sagt arbete med kreativitet och ständiga förbättringar, kan se ut. Filmen presenterar ett fiktivt exempel om en kommun som beslutat att alla ska lämna in förbättringsförslag för att dra nytta av potentialen, det vill säga kreativiteten, hos varje medarbetare. Filmen utgår från tre fiktiva intervjuer med en chef inom äldreomsorgen, en förvaltningschef på teknisk förvaltning och en lärare.

I historien som berättas har förslagsverksamheten pågått några år. Den grundläggande tanken är att medarbetarna ska lämna in ett antal förslag varje år på förbättringar. Inledningsvis hade verksamheterna relativt få idéer per anställd, men detta ökade snabbt. Mycket kraft läggs på att förmedla att det är viktigt hur många förslag man lämnar in. Får man igång flödet av idéer så löser sig resten.

Det är viktigt hur idéerna tas emot i organisationen. Chefen i äldreomsorgen säger att ”alla idéer och förslag är bra. Jag tar dem med ett leende. Om man börjar filtrera dödar man kreativiteten, det är min erfarenhet. Det är den enkla hemligheten.”

I filmen påpekas att man ska göra det enkelt, uppmuntra och inte minst mäta hur många idéer som kommit in och hur många som förverkligats. I intervjuerna presenteras hur medarbetare ska lämna in förslag och att vissa förslag som behöver resurser kan lyftas i ledningsgruppen. Medarbetare kan behöva genomgå utbildning i hur man stöttar kreativitet och ständiga förbättringar. Det finns också en grupp som stöttar idéer och förslag som inte är riktigt genomtänkta.

Initialt kan det finnas en misstänksamhet och ett motstånd eftersom personalen är ovan att kommunicera och formellt lämna in förslag. Det löser man genom att prata för saken med medarbetarna på plats. Chefens roll är att uppmuntra förslag och komma ut och träffa personal och på detta sätt motivera dem. När man motiverar ska man komma med goda argument och ge en positiv bild.

Chefens roll är ”att lajv liksom vara ledare, motivator och förebild. För vem ska annars vara det? Jag tror det är jätteviktigt”, säger förvaltningschefen.

Upprepade gånger poängteras att det ska vara lätt att rapportera och chefen för teknisk förvaltning säger att han bara lägger ett par timmar i veckan på detta. Tipsen är att göra det enkelt och börja med små förslag. I två av intervjuerna poängteras också att detta arbete inte kostar något extra.

”Genom att personalen började lämna förslag fick det också positiva effekter för klimatet i arbetsgrupperna. Att våga börja prata med varandra och komma med de här små förslagen. Det behöver inte vara stora förslag utan börja med de små. Prata med varandra överallt i skolan och då blir det mycket roligare. Då känner man sig inte så ensam. Utan vi blir ett VI,” konstaterar läraren.

Filmen anslutas med en checklista:

- Påpeka att det är en enkel metod
- Sätt inga filter – alla förslag och idéer ska uppmuntras, stort som smått
- Utan engagemang och stöd från ledningen och närmaste chefen når man inte framgång
- För att skapa tryck i förbättringsarbete måste alla bidra. Det måste till ett stort flöde av idéer och ur dessa utvecklas verksamheten. Bli bättre på att lösa problem som dyker upp och lika viktigt, att människor tillåts växa.

6.1.1 Analys med hjälp av ledarskapstriangeln

Filmen är naturligtvis avsedd att inspirera verksamheter att komma igång med ett utvecklingsarbete. Som sådan presenterar den ett förhållningssätt som säkerligen kan bidra till att främja innovationer i offentlig sektor. Filmen och dess syn på ledarskap för innovation i offentlig sektor görs nu till föremål för analys med hjälp av de teorier och begrepp som presenterats i rapporten.

Hur ser filmen på *offentlig sektor*? Filmen följer företrädare från två stora verksamhetsområden och ett mindre, alla inom en kommun. I ingressen pekar man på att detta arbetssätt är möjligt även i offentlig sektor för att ta tillvara på potentialen. Det nämns att det finns olika nivåer i verksamheten och beslutet att genomföra det är kommunövergripande. Sen går filmen ned på arbetsplatsnivå i intervjuerna. Man utgår från att förhållningssättet är gångbart även i offentlig sektor, men offentlig sektors specifika särdrag kommenteras inte i övrigt.

Ordet *innovation* används inte. Istället talar man om kreativitet och förbättringsförslag och idéer. Detta är klokt såtillvida att ordet *innovation* fortfarande är ett ovant, och kanske laddat, ord inom sektorn. Å andra sidan riskerar ordet *innovation* att bli urvattnat när man talar om kreativitet, förbättringsförslag och idéer. Detta sätt att tala om innovationer stödjer och synliggör en begränsad del av DUI-innovationerna, men krymper begreppet genom sitt angreppssätt. Finns det inget mer? Hur många av innovationerna i bilaga 1 skulle kunna stöttas med hjälp av denna metod?

Ett problem är att man fokuserar på kreativitet (antalet idéer är viktigt, inte kvaliteten på dem) och att förändringsarbetet enbart kopplas till arbetsglädje och arbetsklimat. Förbättringsförslagen tycks framförallt handla om inkrementella förfiningar i arbetsvardagen. För att åstadkomma detta måste man mäta och tävla för att medarbetarna ska tycka det är roligare. Men frågan varför man ska vara innovativ, som bollas upp i filmens ingress (för att ta tillvara på potentialen) försvinner i intervjuerna.

Hela innovationsprocessen blir en svart låda. Alla ska vara delaktiga i idégenerering, men processen därefter förblir okommenterad. Man befinner sig nästan enbart i första delen av trasselmodellen (Figur 6): Man talar inte om selektering av idéer, vem som ska selektera och på vilka kriterier. Man pekar på att vissa idéer ska kunna bollas uppåt i organisationen och att det också ska finnas stöd för att utveckla idéer som behöver mer utredning. Endast de initiala faserna av innovationsprocesserna blir egentligen synliga, kreativitet ska gynnas men det stöd som behövs, de organisatoriska förutsättningar som krävs i senare delar av innovationsprocessen, osynliggörs.

Innovation kostar inget i filmen. Man tillåter inte innovation att vara komplicerat och obekvämt. Budskapet blir så oemotståndligt att det framstår som bakåtsträvande att ha en annan uppfattning om hur utvecklings- och innovationsarbete skulle kunna gå till inom offentlig sektor. Här byggs en problematisk syn på innovation in i budskapet där innovationer inte får ta resurser i anspråk.

Filmen synliggör *ledarskapets betydelse* genom att intervjua två chefer. Analyseras innehållet är det otydligt vad ledarskap för innovation egentligen innebär. Ledarskapets uppgift framställs som att uppmuntra urskillningslöst. Då blir det svårt att utmana anställda med alternativa perspektiv. Om allt är lika bra, vad ska man då uppmuntra? Chefskapets uppgift är att mäta antalet idéer. Detta osynliggör chefskapets ramar, det vill säga budgeten. Innovationsarbetet får ju inte kosta resurser, vilket diskuterades ovan.

Såväl chef som medarbetare får svåra roller. Chefen tycks inte kunna använda budgeten som verktyg och ska i sitt ledarskap stötta kultur, inte struktur. Ansvar för att vara

innovativ läggs på medarbetaren. DUI i den här tappningen innebär att medarbetaren förväntas vara positivt inställd och komma med fler och fler förbättringsförslag. Filmens budskap är att ett innovativt klimat genererar en rad olika positiva effekter, varav implementerade förbättringar endast är en mindre del. Filmen ifrågasätter inte och den lyfter inte upp spänningsfält. Förändringsarbete är ett inneboende gott som inte kostar något, inte är jobbigt, kräver lite tid och ökar arbetsglädjen.

6.2 Nedslag i ett verkligt sammanhang

När chefer i kommuner själva, till skillnad från i filmen, resonerar kring hur det egna ledarskapet kan främja innovationer kan man notera att de problematiserar frågan utifrån sin organisatoriska kontext och förutsättningar. Cheferna kommenterar och problematiserar själva spänningsfälten som finns i verksamheten.

Nedan återges minnesanteckningar från en workshop med kommunala förvaltningschefer. Under workshopen uppmanas förvaltningscheferna att reflektera över hur det egna ledarskapet påverkar innovationer:

” Vi har nog inte jobbat så, med innovation. Ingenting? Det handlar mycket om ekonomi för mig i min roll, hur mycket utrymme finns? Vad vill politiken ha av oss som vi inte levererar? Jag tror inte beller att medarbetarna är på banan, inte inom administration i alla fall, kanske mer på andra enheter. Vi måste börja öppna upp även på ledningsnivå.” (kommunchef)

Vi pratade om delaktighet, att det är medarbetarna som sitter på kompetens. Vi chefer vet inte allt, vi måste ställa rätt frågor för delaktigheten. Det handlar mycket om att skapa utrymme för det här: tid, ekonomi, plats för den här typen av frågeställningar. Jag håller med om att vi inte haft medvetenhet om det här. Det är mycket lagar och regler, och hur skapar man innovation i ett sådant sammanhang? Kanske har vi fel perspektiv på det här. Användarperspektivet är viktigt. Vi behöver få med medarbetarna i diskussioner om framtidsutmaningar. (förvaltningschef)

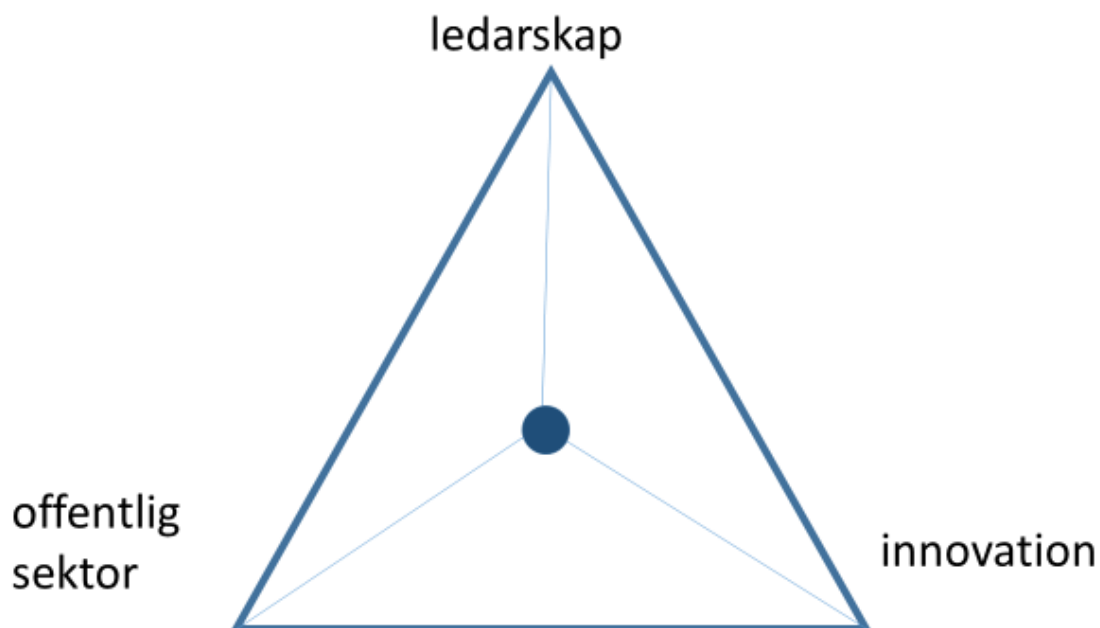
I de två chefernas svar syns att de dels lyfter kontextuella begränsningar (ekonomi, lagar och regler), dels att medarbetarnas delaktighet betonas. Cheferna ser att det inte enbart är kulturen som behöver gynnas, utan medarbetarna behöver resurser: tid, ekonomi och utrymme. Det är så de kommenterar ledarskap för innovation inom offentlig sektor. Detta är frågor som filmen dock inte hjälper dem att hantera.

7 Ledarskap för innovation inom offentlig sektor

Det är lätt att formulera listor över vad som är bra, och vad som borde göras: ”Ledarskap och innovation är alltid viktigt och alltid bra – mer av det hela är ännu bättre! Och ”gör du så här, så blir det bra!” Ledarskaps- och innovationsforskning riskerar att bli normativ och reproducera uppfattningar om hjälteledare som bara om de agerar på ett visst sätt är goda ledare och att innovation i sig alltid är av godo. Kritiska perspektiv på ledarskap (Alvesson, 2010) respektive innovation (Sveiby m fl., 2012) skapar förutsättningar för att reflektera över, problematisera och utmana det som tas för givet. Det har vi försökt göra.

Rapporten pekar på att det finns en betydande komplexitet i ledarskap för innovation i offentlig sektor. Komplexitet är jobbig för den gör enkla lösningar på samma gång mer åtråvärda (önskan att en quick fix skulle lösa problemet) och otillfredsställande (man ser nackdelarna med alla enkla lösningar). Innovation är ett komplext fenomen och kräver resurser och organisatoriska förutsättningar för att vara meningsfullt.

I kapitel 1 presenterades ledarskapstriangeln (Figur 1). I kapitel 2 introducerades triangelns hörn: innovation, ledarskap och offentlig sektor Därpå presenterades triangelns sidor: Innovation i offentlig sektor (kapitel 3), Ledarskap och innovation (kapitel 4), och Ledarskap i offentlig sektor (kapitel 5). I det här kapitlet skapas en mittpunkt genom att triangelns hörn knyts samman: begreppen ledarskap, innovation och offentlig sektor. I mittpunkten ställs frågan hur en ledare i offentlig sektor kan agera för innovation. Fokus är inte på innovation eller offentlig sektor i sig, utan vad dessa två utmaningar innebär för den som är satt att hantera detta: i detta fall chefen.



Figur 9. Utvecklade ledarskapstriangeln

Frågan om hur en ledare i offentlig sektor kan agera för innovation kan brytas ned i två huvudsakliga problemområden. Det första problemområdet gäller i vad avseende ledaren har och kan hantera kunskap om innovation och innovationsstöd. Det andra problemområdet är hur innovationsarbetet anknyter till ledarens uppdrag och förutsättningar.

7.1 Hur ska chefen få och hantera kunskap om innovation och innovationsstöd?

Det finns – än så länge – få förebilder om hur man inom offentlig sektor kan arbeta med innovationsstöd. Det innovationsarbete som finns lyfter ofta upp en aspekt men tar inget helhetsgrepp.

En första viktig fråga blir därför hur ledaren ska få och hantera kunskap om innovationer. Innovationsbegreppet måste översättas för att bli relevant i offentlig sektor. En angelägen fråga blir därför vem som ska översätta begreppet. Vi vill speciellt peka på några möjliga konsekvenser av ett dåligt översatt innovationsbegrepp:

- En vag bild av vad innovation är gör att innovationsfrågan riskerar att pressas nedåt i organisationen till första linjens chefer, istället för att metoden definieras högre upp i organisationen.

- Det överlämnas till varje chef att räkna ut vad hen ska göra för att stödja innovationer.
- Missar man en ympande översättning missar man de innovationer som kan uppstå som en följd av demokrati och myndighetsutövning.
- Översätts inte begreppet finns en risk att varor, inte tjänster, fokuseras.
- Ett innovationsbegrepp som framför allt översätts i termer av ”kreativt klimat” (fokus på att generera idéer, snarare än att genomföra dem) kan leda till uppfattningen att det räcker med ett hands off-ledarskap. Och det kan också falla tillbaka på individen, som är den som ska vara innovativ, snarare än systemet som ska skapa förutsättningar för innovativitet.

Först när man översatt innovationsbegreppet (och aktivt prioriterat vilka innovationer man vill jobba med – och varför) klarnar tanken om vilket stöd som krävs för att arbeta med innovationer. Distinktionen STI/DUI blir viktig, eftersom den pekar på att innovationer kan komma till på mycket olika sätt och att olika typer av innovationer främjas av olika stöd. Det finns en tendens att dikotomisera STI och DUI och säga att man arbetar med endera. Detta är problematiskt eftersom båda finns och stödjer varandra. Distinktionen STI/DUI blir viktig bland annat att förstå vilket stöd olika typer av innovationsresor behöver.

STI-processer är lättare att visualisera och dela upp i olika faser där olika behov av stöd kan identifieras. Det är svårare att visualisera DUI-processer på samma sätt, det blir lätt en snårigare modell. Det är centralt kunskap eftersom offentlig sektor troligen inte fullt ut kan organisera för STI-processer i innovationsarbetet. DUI-processer kommer troligen att vara det dominerande mönstret. Det innebär att ledarskapet och de organisatoriska förutsättningarna ska stödja innovationer som genereras bottom-up, vardagsnära, praktikbaserat och medarbetardrivet. Innovationsprocesser av det slaget är per definition integrerade i vardagsarbetet. Ledarskap är en, om ändock viktig, pusselbit i det arbetet. Alltså:

- Saknas förståelse för STI/DUI finns en uppenbar risk att man utformar ett innovationsstöd som inte stödjer de innovationsresor man har i organisationen.
- Ett vanligt misstag är att man utformar STI-stöd för DUI-resor, vilket inte främjar dem. Själva utformningen av stödet sänder (dessvärre) signaler om vilken typ av innovationer som är efterfrågade. Signalerar man att man vill ha STI, får man DUI i begränsad utsträckning.
- STI kräver stöd för att komma till stånd, vilket gör dessa innovationer synliga. Det torde finnas en potential att arbeta med DUI.

7.2 På vilket sätt ingår innovationsarbetet i chefens uppdrag och förutsättningar?

För att komma bort från diskussioner som handlar om chefers (bristande) ledarskap (jfr Holmberg, 2003) är det viktigt att förflytta analysen från den enskilda chefen till frågor kring organisatoriska förutsättningar och arbetets organisering. Då handlar det om att diskutera chefens möjligheter att faktiskt utöva ledarskap för innovation.

I chefers uppdrag inom offentlig sektor ingår många olika ansvarsområden. Arbete med innovationer är endast ett av de ansvarsområden som ingår i chefens uppdrag och ofta kommunicerat som något som ska ta liten tid (eller ingen tid). Därför är det rimligt att ställa frågor kring var gränserna för chefers ansvar och befogenheter i innovationsarbetet går. Vad kan chefen göra – och vad kan chefen inte göra? Vad är rimligt att chefen ska göra? Hur ser kontrollspann och handlingsutrymme ut?

Ledarskap för innovation skiljer sig dessutom från ett mer traditionellt byråkratiskt ledarskap. Innovation kan starta i problem som spänner över olika verksamheter och behov, snarare än avgränsade ”stuprörsproblem” som chefen faktiskt kan påverka.

Motiveringen till varför man ska arbeta med innovationsarbete är ofta vag. Handlar det om besparingar, öka kvalitet, lösa enkla problem, lösa komplexa problem, skapa ökad arbetsglädje eller stärka arbetsgivarmärket? Kopplar det ens till verksamhetens uppdrag? Om inte chefen vet varför man ska arbeta med innovationer blir det bara ytterligare en pålaga uppifrån. Det är viktigt att chefen har stöd i innovationsarbetet och uppleva att det är meningsfullt i relation till sina andra uppdrag.

Inom offentlig sektor finns en nollfelskultur (Torfing, 2012). Nollfelskulturen gör att det inte är acceptabelt att ta risker och göra fel. Delvis är nollfelskulturen en konsekvens av offentlig sektors uppdrag och myndighetsutövning (se diskussionen om rättsstatens princip, demokratiprincipen och välfärdsstatens princip). Det blir extra svårt att bedriva innovationsarbete om det inte är ok att göra fel. Hur ska man som chef kunna kombinera dessa två mål?

I många av de verksamhetsområden och verksamhetsformer som ligger inom offentlig sektor dominerar uppdrag där organisationen i första hand måste stödja exploit, inte explore, det vill säga i första hand vara effektiva, inte kunskapsutvecklande. Detta innebär att utrymmet för innovation (organisatoriskt slack och skunk work) blir litet när man måste vara resurseffektiv. Hur ska man då kunna stötta innovation? Lösningen då kan bli

att det inte får ta tid, kosta pengar, vilket sätter medarbetare och första linjens chefer i en mycket komplicerad och motsägelsefull position.

Offentliga sektorns storlek skapar både möjligheter och problem. Offentlig sektor är ofta förknippat med stuprörstänkande – ett problem som kanske hänger ihop med storleken på organisationen/erna snarare än att det är offentligt. Stuprörstänkande skapar också problem med spridning av innovationer. Och skapar problem att förverkliga samhällsnyttan.

7.3 Ledarskap för innovation i offentlig sektor – ett komplext fenomen

Det är mer komplicerat att leda innovation i offentlig sektor än i privat sektor: Det är fler intressenter som kan behöva involveras, nya idéer kan innebära politiska risker och det finns spänningsförhållanden mellan olika prioriteringar som konkurrerar om fokus (Wihlman, 2014). Att vara chef inom offentlig sektor och att leda för innovation innebär att balansera motstridiga krav och att agera i flera spänningsfält.

Rapporten har belyst komplexiteten i området ledarskap för innovation i offentlig sektor. Genom ledarskapstriangelns hörn, sidor och mittpunkt har relevant forskning ställts samman. Rapporten pekar på ett kunskapsgap och ett stort behov av framtida forskning inom området. Genom att belysa komplexiteten och skapa en struktur för att diskutera och analysera ledarskap för innovation i offentlig sektor har vi tagit ett steg på vägen. De verktyg vi föreslår torde vara till hjälp för att påbörja arbetet med ledarskap för innovation i offentlig sektor genom att ställa frågor och skapa distinktioner.

Medvetenhet om komplexitet skapar förutsättningar att nyansera analysen av vad som bör göras. Är man medveten om komplexiteten kan man ställa andra frågor, exempelvis om man vill stödja STI eller DUI och, mot bakgrund mot detta, hur stödet bör utformas.

Medvetenhet om komplexitet skapar även förutsättning att på ett konstruktivt sätt förhålla sig kritisk mot företeelsen innovation som sådan. Vi tror att det är viktigt att ställa sig frågan *varför* offentlig sektor ska vara innovativ och *hur* ledarskapet kan utvecklas i relation till detta.

8 Referenser

8.1 Tryckta källor

- Aasen, T.M. och Amundsen, O. (2013). *Innovation som kollektiv prestation*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. och Svenningsson, S. (red.) (2007). *Organisationer, ledning och processer*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. (2010). The Leader as saint. I: Alvesson, M. och Spicer, A. (red). *Understanding leadership in the real world: Metaphors we lead by*. London: Routledge.
- Carlborg, P., Kindström, D., C. Kowalkowski (2013) The evolution of service innovation research. A critical review ad synthesis. *The service industries journal*
- Christensen, T., m fl. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Czarniawska, B. (1985). The ugly sister: On relationships between the private and the public sectors in Sweden. *Scandinavian Journal of Management Studies*, Vol. 2; No. 2, pp 83-103.
- Denti, L.; Hemlin, S. och Tengblad, S. (2013). Rätt ledarskap gynnar innovativt arbete. I: Kreuger, M.; Crevani, L. och Larsen, K. (red). *Leda mot det nya. En forskningsantologi om chefskap och innovation*. Stockholm: VINNOVA.
- Edquist, C. (1997). Systems of innovation approaches. Their emergence and characteristics. In *Systems of innovation. Technologies, institutions and organisations* (Red) C. Edquist. London: Pinter publishers.
- Ekvall, G. och Ryhammar, R. (1999) The creative climate. Its determinants and effects at a Swedish university. *Creativity Research Journal* 12(4), pp 303-310.
- Ellström, P-E. (2001). Lärande och innovation i organisationer. I: Backlund, T.; Hansson, H. och Thunborg, C. (red.) *Lärdilemman i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ellström, P-E. (2010). Practice-based innovation: a learning perspective. *Journal of Workplace Learning*, Vol. 22, No. 1/2, pp. 27-40.
- Ellström, P-E., Fogelberg Eriksson, A., Kock, H. och Wallo, A. (red). (kommande). *Chefers arbete och ledarskap*. (2:a upplagan av *Mot ett förändrat ledarskap?*). Lund: Studentlitteratur
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Etzkowitz, Henry and Loet Leydesdorff (eds.) (1997). *Universities in the Global Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Cassell Academic.
- European commission (2002). *Innovation tomorrow*, Luxemburg: European Commission.
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: Guide to the literature, i Fagerberg, J.; Mowery, D., och Nelson, R. *The Oxford Handbook of innovation*, Oxford University Press: Oxford, 2005, 4.
- Fagerberg, J.; Mowery, D. C. och Nelson, R. R. (2005). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fogelberg Eriksson, A. (2008). Högspänningsledning. Om innovativt och entreprenöriellt ledarskap inom kommunal äldreomsorg. I: Lundström, A. och Sundin, E. (red.) *Offentlig sektor i förändring – perspektiv på entreprenörskap och innovationer*. Örebro: Forum för småföretagsforskning.
- Fogelberg Eriksson, A. (2014). Kan man lära sig att bli innovativ? Organisatoriska förutsättningar för innovation. I: Kock, H. (red). *Lärande i arbetslivet - möjligheter och utmaningar*. Linköping: Linköpings universitet.

- Fuller, A. och Unwin, L. (2004). Expansive learning environments: integrating organizational and personal development. In: Rainbird, H.; Fuller, A. och Munro, A. (Eds.) *Workplace Learning in Context*. London/New York: Routledge.
- Gallouj, F. och Djellal, F. (Eds.) (2010). *The handbook of innovation and services. A multi-disciplinary perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gustavsson, M. (2009). Facilitating expansive learning in a public organization. *Studies in Continuing Education*, Vol. 31, nr. 3, pp. 245-259.
- Härenstam, A. och Östebo, A. (red.) (2014). *Chefskapets förutsättningar och konsekvenser. Metoder och resultat från CHEFiOS-projektet – slutrapport del 1. ISM-rapport 14:1*. Göteborg: Institutet för stressmedicin.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services. Past and present. *Public money and management*, 5(1), pp. 27-34.
- Helander, M., Bergqvist, R., Lund Steller, K. och M. Magnusson (2015) applying lean in product development – enabler or inhibitor of creativity? *Int J Technology Management* 68(1/2), pp. 49-69.
- Holmberg, I. och Henning, R. (red.) (2003). *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Hovlin, K., Arvidsson, S., Hjort, M. och Ljung, A. (2011). Tjänsteinnovationer i offentlig sektor. Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens. Vinnova rapport 2011:12.
- Høyrup, S. (2010). Employee-drive innovation and workplace learning: basic concepts, approaches and themes. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16(2), pp 143-154.
- Jacobsen, D. och Thorsvik, J. (2011). *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur: Lund.
- Jensen, M.; Johnson, B.; Lorenz, E. och Lundvall, B.-Å. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* 36(5), pp. 680-693.
- Kline, S. J. och Rosenberg, N. (1986). An overview of innovation. In R. Landau och N. Rosenberg (eds.), *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*. Washington, D.C.: National Academy Press, pp. 275–305.
- Kreuger, M., Crevani, L. och Larsen, K. (red.) (2013). *Leda mot det nya. En forskningsantologi om chefskap och innovation*. Stockholm: VINNOVA.
- Loewenberger, P. A.; Newton, M. och Wick, K. (2013). Developing creative leadership in a public sector organisation. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 27, No. 3, pp 190-200:
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2, 71-87.
- Montin, S. (2002). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*.
- Nohia, N. och Gulati, R. (1997). What is the optimum amount of organizational slack? A study of the relationship between slack and innovation in multinational firms. *European Management Journal* 15(6), pp. 603-611.
- Nählinder, J. (2005). *Innovation and employment in services. The case of knowledge intensive business services*. Diss. Linköping: Linköping universitet.
- Nählinder, J. (2008). *Innovativt klimat 2006. OM organisationsklimat och innovativt beteende i PIMM*. Helixrapport 08/2. Linköping: Linköpings universitet
- Nählinder, J. (2010). Where are all the female innovators? Nurses as innovators in a public sector innovation. *JOTMI* 5(1) pp.13-29.

- Nählander, J. (2011). Innovationer från vardagen. I: Palm, J. och Wihlborg, E. (red.) *Sammanvävt: det goda livet i vardagsforskningen: en vänbok till Kajsa Ellegård*. Linköping: Linköpings universitet.
- Nählander, J. (2013) Understanding innovation in a municipal context. A conceptual discussion. *Innovation, Management, Policy and Practise*. 15(3), pp. 315-325.
- Nählander, J. (2012). *Vi tar höjd för innovationerna. Att förstå innovationer i kommunal sektor*. Helixrapport 12/3. Linköping: Linköpings universitet.
- Nählander, J., Tillmar, M., och C. Wigren (2015). Towards a gender-aware understanding of innovation. A three-dimensional route. *International journal of gender and entrepreneurship*, vol 7(1).
- OECD och EUROSTAT (1997). Oslo manual. Paris: OECD.
- OECD och EUROSTAT (2010). Oslo manual. Paris: OECD.
- Peterson, O. och Söderlund, D. (1993). *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Pink, D. (2010). *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss*. Stockholm: Bookhouse.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. och G. Sundström (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Regnö, K. (2013). *Det osynliggjorda ledarskapet. Kvinnliga chefer i majoritet*. Stockholm: KTH.
- Rogers, E. (2003) *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Ringqvist, M. (1996). *Om den offentliga sektorn: Vad den ger och vad den tar*. Stockholm: Publica.
- Røvik, K.A. (2007). *Managementsambället. Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Salge, T.O. (2012), The Temporal Trajectories of Innovative Search: Insights from Public Hospital Services. *Research Policy*, 41(4), 720-733.
- Savory, C. (2009). Building knowledge translation capability into public sector innovation processes. *Technology and strategic management* 21(2) 149-171.
- SCB (2014). På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2014. Örebro: SCB.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- SOU 1981:32 (1981) *Flour i kariesförebyggande syfte. Betänkande av flourberedningen*. Stockholm.
- Statskontoret (2014). *Den offentliga sektorn i korthet 2014*. Stockholm: Statskontoret.
- Styhre, A. (2013). *A social theory of innovation*. Malmö: Liber.
- Styhre, A. och Sundgren, M. (2005). *Managing Creativity in Organizations. Critique and Practices*. New York: Palgrave.
- Sundin, B. (2006). *Den kupade handen*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Sundin, E. och Tillmar, M. (2008). Kvinnors entreprenörskap i och genom offentlig sektor. Möjlighetsexploatering eller självexploatering? I: Lundström, A. och Sundin, E. (red.) *Offentlig sektor i förändring – perspektiv på entreprenörskap och innovationer*. Örebro: Forum för småföretagsforskning.
- Sveiby, K-E.; Gripenberg, P. och Segercrantz, B. (Eds.) (2012). *Challenging the innovation paradigm*. New York: Routledge.
- Thylefors, I. (2007). *Ledarskap i human service-organisationer*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Toivonen, M. (2010) Different types of innovation processes in services and theory organizational implications. In: Gallouj, F. och Djellal, F. (Eds.) (2010) *The handbook of innovaio tn and services. A multi-disciplinary perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Torring, J. (2012). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (1): 27-47.
- Trott, P. (2005). *Innovation management and new product development*. Harlow: Pearson Education.
- Tullberg, M. (2006). *Med ljuset på. Ledare och ledda i äldreomsorgen*. Malmö: Liber.

- Utterback, J. (1994). *Mastering the dynamics of innovation*. Boston: Harvard Business school press.
- Wallo, A. (2008). *The Leader as a Facilitator of Learning at Work. A study of learning-oriented leadership in two industrial firms*. Linköping: Linköping University.
- Wihlman, T. (2014). *Innovation in Municipal Welfare Services*. Västerås: Mälardalen University.
- Yukl, G. (2012). *Ledarskap i organisationer*. Bearbetad av Matti Kaulio. Harlow: Pearson Education Limited.

8.2 Elektroniska källor

Ekonomifakta: www.ekonomifakta.se

Landstinget Östergötland: www.vardgivarwebb.lio.se/pages/124280/101%20Cytbussen.doc

Lokaltidningen Mitti: www.mitti.se/andreas-92-spelar-wii-pa-alldreboendet/;

Naturvetenskap och teknik för alla: www.ntaskolutveckling.se/Om-NTA1/Kort-historik/

NyTeknik: www.nyteknik.se/nyheter/it_telekom/allmant/article263761.ece

Pc för alla: pcforall.idg.se/2.1054/1.97392/wii-favorit-pa-alderdomshem)

Regeringen: www.regeringen.se/sb/d/18656/a/241805

SeanBolton: seanbolton.me/2014/02/15/sti-and-dui-modes-of-innovation/

SKL:

skl.se/demokratiledningstyrning/kvalitetstyrafoljaupputveckla/framtidenstjansterochvalfardutvecklingsprojekt/utvecklingsprojektkreativitetochstandigaforbattringar.1196.html

Sveriges radio: sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1602&artikel=5253166;

9 Bilaga. Exempel på innovationer i offentlig sektor

Nedan presenteras tretton exempel på innovation i offentlig sektor och den information som funnits tillgänglig har redovisats i tabellen. Avsikten är att ge ett smörgåsbord av innovationer som förekommer i offentlig sektor. En tidigare version av tabellen nedan har presenterats i Nählinder (2012).

Innovation	Källa	Initiativtagare	Typ av stödprocess	Produktion	Offentlig princip
1. LOU (lagen om offentlig upphandling)	Hovlin mfl (2011)	Riksdag och regering			Rättstatens princip
2 Införande av Beställar-utförarmodellen	Hovlin mfl (2011)	Politiskt beslut taget på hög nivå			Välfärdsstatens princip
3 Utveckling av ny organisation för utredning av brott	Hovlin mfl (2011)			Inom kommunen	Rättstatens princip
4 Kateterbyxan KadyCare	Nählinder (2012)	Undersköterska inom Norrköpings kommun	PIMMs stödprocess	Företaget Trikåby AB	Välfärdsstatens princip
5 Kulturutvecklartjänst. Sprida ett bredare kulturutbud och skapa möten för äldre och funktionshindrade	Hovlin mfl (2011)	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	Hovlin mfl (2011)	Förvaltningsnivå		Inom förvaltningen	
7 Cytbussen. Mobil enhet för utförande av cellprov i närheten av arbetsplatser	⁷		Projekt	Inom landstinget	Välfärdsstatens princip
8 Deklarationsapp. Elektronisk skattedeclarerare	Hovlin mfl (2011)	Verksamhetsutvecklare på Skatteverket	Formaliserad process	Internt på skatteverket	Rättstatens princip
9 NTA (natur och teknik för alla) Skolutvecklingsprogram för lärare i NT-ämnen	⁸			NTA Produktion och Service ekonomisk förening	Välfärdsstatens princip
10 App för varnande för högt vattenstånd	Egna fältanteckningar	(idé från kommuninnevånare, aldrig genomförd)			
11 Jämställd snöröjning			Projekt	Inom förvaltningen	
12 wii för seniorer	Egna fältanteckningar				
13 flourtanten (kollektiv flourbehandling)	⁹				

⁷ vardgivarwebb.lio.se/pages/124280/101%20Cytbussen.doc

⁸ <http://www.ntaskolutveckling.se/Om-NTA1/Kort-historik/>

⁹ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1602&artikel=5253166>; SOU 1981:32

