

Innovation i offentlig verksamhet

- VART STÅR VI? VART GÅR VI?



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting bedriver ett långsiktigt arbete med syftet att ge kommuner, landsting och regioner goda förutsättningar att utveckla framtidens välfärdstjänster.

Sedan början av 2000-talet har frågorna kring innovation och offentlig verksamhet diskuterats och analyserats i många olika sammanhang. Under senare år har såväl EU som den svenska regeringen pekat på behovet av ökad innovationskraft inom den gemensamt finansierade sektorn.

En viktig fråga är vad som behöver göras framöver för att långsiktigt stärka förutsättningarna för förnyelse och innovation i de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för. Vilka mål är relevanta och vad krävs det för insatser för att uppnå dessa?

SKL gav hösten 2013 docent Per Frankelius i uppdrag att analysera utvecklingen inom området innovation i offentlig verksamhet samt ge rekommendationer om framtida insatser för att stimulera utveckling av framtidens välfärdstjänster.

Uppdraget resulterade i en förslagsdel och en historisk exposé över vad som hänt inom gränslandet innovation i offentlig sektor under det senaste decenniet (bilaga 1). I övriga bilagor redovisas bl.a. hur den allmänna debatten kring dessa frågor förts, idén om ett innovationsseminarium samt en modell för att förstå och definiera olika typer av innovation.

Författaren svarar för innehållet i rapporten. Klas Danerlov har varit ansvarig projektledare från SKL.

Stockholm i maj 2014

Christer Östlund

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Innehåll

Författarens förord	6
Sammanfattning	7
Inledning	9
Vad innebär ”offentlig verksamhet”?	10
Vad har skett under det senaste decenniet?	13
Var står vi idag?	14
Samhällets fokus när innovation diskuteras.....	14
En not om Norge och Danmark.....	15
Behövs verkligen mer innovation?	15
Slutsats.....	16
Förslag: Vad behöver göras framöver?	19
Bilaga 1: Innovationsfrågan och offentlig sektor de senaste tio åren	23
Tidsanda och samhällsomvandling fram till 1990-talet	23
Innovationsfrågan under 1990-talet	25
Innovationsperspektivets framväxt inom EU	27
Regionfrågan i Sverige.....	27
Det dolda universitetet	29
VINNOVA	29
Innovativa processer (SOU 2003:90).....	29
Regeringens strategi ”Innovativa Sverige”	30
Ny forskningsproposition 2004	31
Excellence-center HELIX	32
SKL:s öppna jämförelser	32
Vinnvårdprogrammet.....	32
Regeringsdirektiv om regionala utvecklingsprogram	33
”Innovativa kommuner, landsting och regioner”	33
SKLs innovationsstrategi.....	33
Forskningsproposition från den borgerliga regeringen	34
IKA-projektet och rapporten Gott och Blandat	34
Den innovativa kommunen.....	35
Innovationsslussar.....	36
Kulturens kraft	36
Riksdagens förvaltningspolitiska mål	37
Mötesplats för Social Innovation	37
Forum for Health Policy.....	38
Avtal för att främja en jämlik hälso- och sjukvård.....	38
Center för Socialt Entreprenörskap Stockholm	39
Reglab och Regionalt innovationsindex	39
OECDs ”Observatory of Public Sector Innovation”	39
Social innovation inom äldreområdet	40

Kommissionen för jämlik vård	40
Innovationskraft i offentlig sektor: SKL och VINNOVA.....	41
Forskningsproposition och nationell innovationsstrategi	43
Innovationsupphandling: Nytt VINNOVA-program	45
EU:s koncept ”smart specialisering”	46
Norsk innovationsstrategi för offentlig verksamhet	46
Ny patientlag	47
Testbäddar: Ny utlysning från VINNOVA	47
VINNOVA-utlysningen FRÖN	48
SLL Innovation	48
Design av tjänster.....	48
Innovation Scoreboard	49
Innovationsrådets betänkande (SOU 2013:40).....	49
Studie av ”impact bonds” och ”race to the top”	50
Innovationsforum 2014: Ledarskapsprogram för innovation med start Norrbotten	51
Bilaga 2: Problem och lösningar i offentlig sektor: Några nedslag	52
Reflektioner kring problem inom vården	52
Konsten att angripa problem snarare än symptom	55
Om innovationsupphandling.....	56
Verksamhet i privat eller offentlig regi	57
Bilaga 3: Idéer och tankar kring utställning och innovationsseminariet ...	58
Om innovationsutställningen	58
Om innovationsseminariet.....	59
Kombinationen utställning och seminarium	60
Bilaga 4: Innovationsmodeller och innovationsperspektiv	61
Modell för definiering av något som förmodas vara en innovation	61
Modell för att första innovativa processer	64

Författarens förord

Jag har många att direkt och indirekt tacka för att kunna sammanställa denna rapport. Inte minst har delar av innehållet seminariebehandlats inom SKL och t.ex. under Kvalitetsmässan hösten 2013 och Innovationsforum i Luleå i början av 2014. Kort sagt: Innehållet här bygger på en stor mängd dialoger.

Tack till Marie Pernebring, Anna Lindström, Gunnar Gidenstam, Eva Westerling, Linda Persson Melin, Fredrik Rakar, Eva Marie Rigné och Christer Östlund – alla vid SKL – som bidrog som bollplank under utvecklingsarbetet. Tack är jag också skyldig Lars Roswall (tidigare vid SKL) och Janerik Gidlund (Örebro universitet) för all inspiration som varit till stor nytta i projektet. Speciellt tack riktar jag till Jonny Paulsson (SKL och VINNOVA) och Klas Danerlov (SKL). Alla fel och brister i rapporten tar jag dock helt på mig själv. Jag tar tacksamt emot synpunkter och kommentarer på innehållet. Vad borde ha korrigerats? Vad borde ha kompletterats?

Det viktigaste budskapet i denna rapport är att mer behöver göras för att stimulera innovativa processer inom den offentliga sektorns intressesfärer. I rapporten lämnas 10 konkreta förslag.

Per Frankelius

Sammanfattning

Grundfrågan i denna rapport är vad SKL kan göra för att stimulera innovation i offentlig sektor. I korthet innebär förslaget formulering av tre mål och tio insatsförslag enligt följande:

Mål 1 är formulerat som **”En svensk innovationspolitik för kommuner och landsting som tydligt verkar för att stärka innovationssystem till gagn för den offentliga sektorns intressen”**. Viktiga insatser för att nå målet föreslås vara:

1. Att synliggöra den potential som finns i en mer innovativ offentlig verksamhet.
2. Att verka för långsiktiga utvecklingsprogram.
3. Att påverka utformningen av tillväxt- och strukturfondsprogram så att de i högre utsträckning inkluderar innovationsfrågor i offentligt finansierad verksamhet.

Mål 2 föreslås vara **”Nya former för att operativt stödja och inspirera kommuner och landsting till innovativa processer”**. Viktiga insatser för att nå målet är:

4. Att inrätta en resursstark omvärldsanalysfunktion för att bevaka och ta in inspiration från hela världen gällande hur innovativa processer relaterade till offentligt finansierad verksamhet kan bedrivas.
5. Att skapa en praktikfallsbank där lärdomar från varje praktikfall beskrivs tydligt.
6. Att investera i en dynamisk innovationsutställning.
7. Att etablera ett kontinuerligt innovationsseminarium.
8. Att verka för att alla arbetsställen i offentligt finansierad verksamhet blir (eller får en tydlig koppling till) en innovativ miljö.

Mål 3 handlar om att skapa **”Ökad förståelse för vad innovation egentligen innebär”**. Insatser för att nå detta mål är:

9. Att inrätta ett *analysteam av praktiker och forskare* som utmejslar frågan om hur innovation har beskrivits i litteratur och debatt historiskt.
10. Att ta fram ett *referensverk* som innehåller väl avvägda definitioner, operationaliseringar och modeller.

Studien har alltså mynnat ut i ovanstående förslag. Dessa bygger på en genomgång och analys av dels problembilder, dels vad som har gjorts på innovationsområdet relaterat till offentlig verksamhet under de senaste tio åren. Förutom dessa analyser, och förslaget i punktform enligt ovan, presenteras i rapporten ett urval modeller för innovation, innovativa miljöer och innovativa processer.

Inledning

Bakgrunden till denna studie är att SKL har ett behov av att långsiktigt utforma en strategi för intressebevakning och påverkansarbete inom forsknings- och innovationsområdet. I bakgrundsdokumentet till detta projekt kan läsas följande:

”Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedriver ett långsiktigt arbete med syftet att ge kommuner och landsting goda förutsättningar att utveckla framtidens välfärdstjänster. Sedan början av 2000-talet har frågorna kring innovation och offentlig verksamhet diskuterats och analyserats i många olika sammanhang. Under senare år har såväl EU som den svenska regeringen pekat på behovet av ökad innovationskraft i offentligt finansierad verksamhet. SKL har tillsammans med andra aktörer löpande presenterat kunskapsunderlag och rapporter inom området. Sedan 2012 jobbar SKL och VINNOVA tillsammans för att öka förutsättningarna för förnyelse och innovation i kommunal- och landstingskommunal verksamhet.”¹

Projektet syftar till att frambringa en analys av utvecklingen inom området ”innovation i offentlig verksamhet” samt ge rekommendationer om framtida insatser och initiativ för att stimulera innovation och utveckling av framtidens välfärdstjänster. De frågor som ska besvaras är följande:

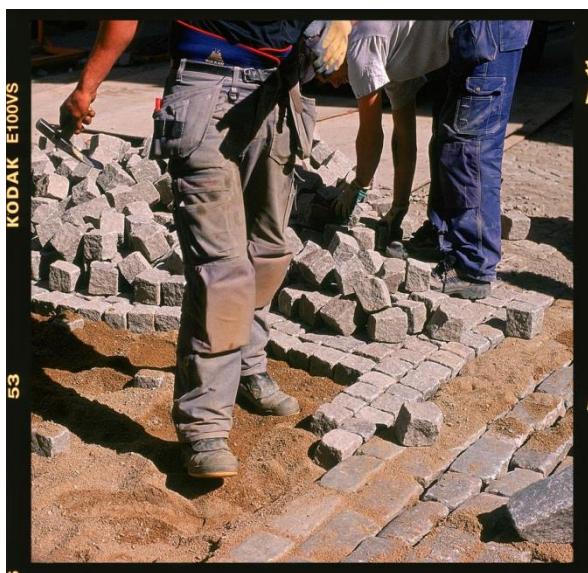
1. Vad har skett inom området under det senaste decenniet och var står vi idag?
2. Vad behöver göras framöver för att långsiktigt stärka förutsättningarna för förnyelse och innovation i kommunal- och landstingskommunal verksamhet?
3. Vilka särskilda behov av insatser och förslag och avseende policyutveckling, kunskapsutveckling/forskning, andra nationella insatser bör övervägas?

Arbetet som här rapporteras utgår i huvudsak från tidigare arbeten och insatser som författaren gjort inom området. Någon större mängd empiri har alltså inte inlämnats.

¹ SKL: ”Framtidsspaning - innovation i offentlig verksamhet”, Internet dokument, SKL, daterat 17 juni 2013.

Vad innebär ”offentlig verksamhet”?

Många extraordinära prestationer har historiskt skett inom ramen för offentlig verksamhet. Det gäller allt från skapandet av sjukhus till uppskjutning av vädersatelliter. Ett annat ytterst påtagligt exempel är stadsbyggnad. Vandrar man genom en typisk europeisk stad slås man av eleganta lösningar som förenar konstnärlighet med funktion. Man ser både övergripande designidéer såsom trädkantade promenadstråk och detaljer såsom mönstret av gatsten eller gjutjärnsstolparna till praktfulla staket. Visserligen har många byggnader skapats på uppdrag av privata företag, men de offentligt upphandlade byggnaderna är i regel mest storslagna – allt från bibliotekshuset i centrala Skara till Naturhistoriska riksmuseet i Stockholm, för att inte tala om vad vi ser i städer som London eller Paris.

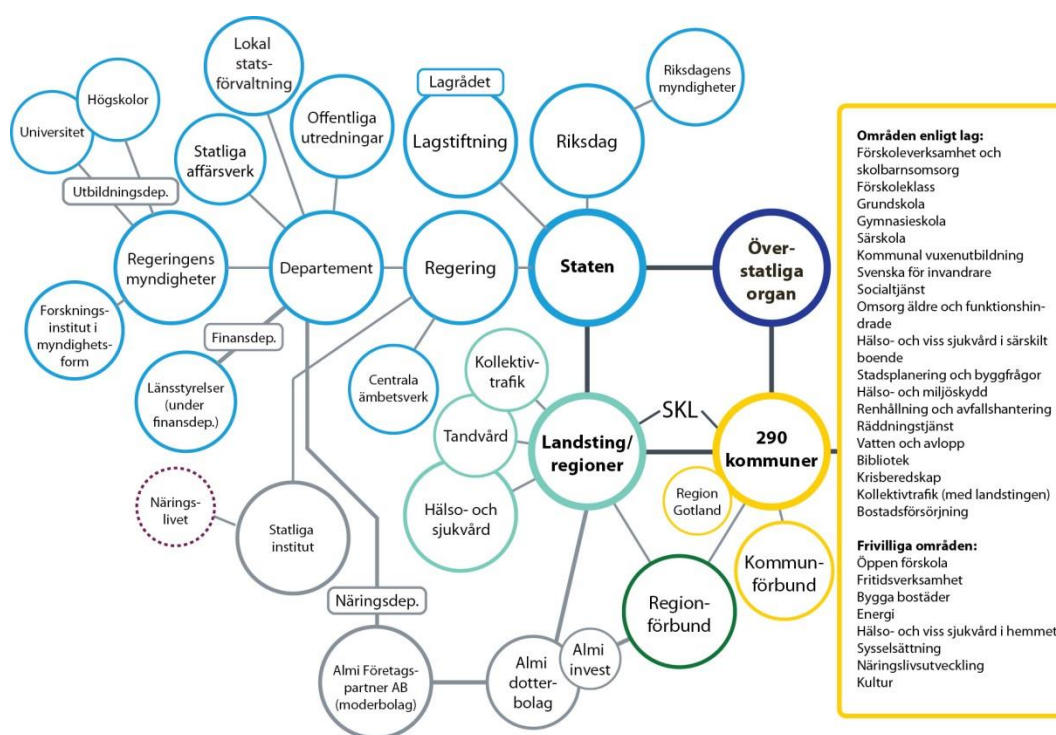


Konsten att skapa den offentliga miljön i en stad är ett klassiskt område inom offentlig verksamhet. Området kräver såväl skrivbordsarbete som praktisk hantverksskicklighet hos dem som ska omvandla ritning till fysisk verklighet. Fotograf: Per Frankelius.

I detta projekt är det viktigt att försöka definiera analysobjektet ”svensk offentlig verksamhet” eftersom det begreppet är centralt i syftet. Det har varit lättare sagt än gjort. Någon heltäckande beskrivning eller modell av ”offentlig verksamhet” har inte återfunnits. Det finns fragment i form av exempelvis modeller av lagstiftningens process, men inte någon helhetsmodell. Ekonomen Klas Eklund definierar offentlig sektor så här:

”Den samlade – konsoliderade – offentliga sektorn i Sverige omfattar staten, kommunerna, landstingen och socialförsäkringssektorn (som bland annat innefattar sjukförsäkringen och AP-fonderna).”²

Den enda grafiska modellen av sektorn i Eklunds bok är ett diagram som skildrar offentliga tjänster, transfereringar och skatter under en individs liv. I den nämns t.ex. barnbidrag, förskola, grundskola, gymnasium, högskola, sjukvård, sjukpenning, pension, försvar och rättsväsende. Någon sammanhållen och mer detaljerad beskrivning än den nämnda finns ej. Mot bakgrund av den upplevda bristen på modeller av offentlig verksamhet finns ett försök till sådan modell i figur 1.



Figur 1. En modell av offentlig verksamhet i Sverige.

Modellen påminner om att offentlig verksamhet inkluderar stora delar av det svenska samhället. Offentliga verksamheter konsumerar ca 930 miljarder kronor årligen och andelen sysselsatta uppgår till 30 procent av den totala arbetskraften. Modellen påminner också om att delar av den offentliga verksamheten är av samhällsviktig natur. Exempelvis faller inte vårt samhälle om ytterligare en restaurang i den privata sektorn går i konkurs. Men om vi

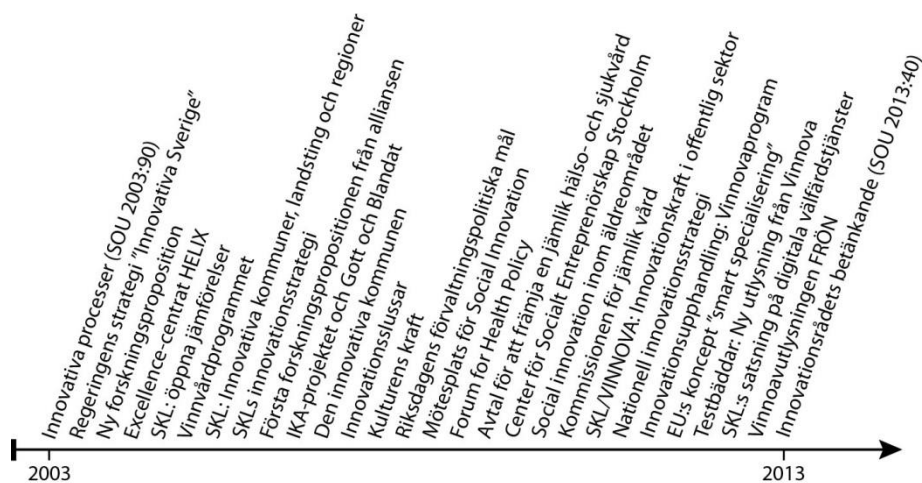
² Klas Eklund: *Vår Ekonomi – En introduktion till samhällsekonomin* (12:e upplagan), Stockholm: Norstedts, 2010, s. 189.

skulle förlora en komponent såsom myndigheten försvarsmakten eller ett sjukhus skulle hela eller delar av samhället vara hotat.

Ovan har diskuterats offentlig verksamhet. Ett annat relaterat begrepp som förekommer frekvent är ”offentligt finansierad verksamhet”. Här öppnar man upp för en ännu större del av samhället, genom att man också inkluderar sådant som privata företag i välfärdssektorn eller all offentlig upphandling. Figur 1 indikerar att innovation inom offentlig verksamhet i torde vara minst lika viktigt som innovation i näringslivet.

Vad har skett under det senaste decenniet?

En central del av det material som ligger till grund för överväganden och analys i denna rapport är en historisk exposé över vad som hänt inom gränslandet innovation-offentlig sektor under de senaste tio åren. Detta är dock tämligen komplext också i sammanfattad form, så beslutet togs att lägga det som bilaga 1. Bilagan inleds med några allmänna reflektioner kring omvandlingen av den offentliga sektorn under perioden (new public management m.m.). Axplock av vad som behandlas i denna fylliga, och för projektet centrala, bilaga, återfinns i figur 2.



Figur 2. Tidslinje över innovationsfrågan vs. offentlig sektor 2003–2013. Notera att endast ändpunkterna stämmer med årsskalan, övriga milstolpar ska läsas i ordningsföljd. Merparten av milstolparna har ägt rum under senare delen av tioårsperioden. Se vidare bilaga 1.

Var står vi idag?

I detta avsnitt följer några reflektioner som bygger på den historiska analysen av innovationsfrågan kopplad till offentlig verksamhet som återfinns i bilaga 1, samt på några egna tankar kring problem, utmaningar och möjligheter.

Samhällets fokus när innovation diskuteras

I början av 2000-talet var offentliga sektorns perspektiv nära nog osynligt i samhällets diskussion kring innovation. Sakta men säkert förändrades detta. 2012 synes ha varit en brytpunkt.

Näringsminister Annie Lööf skrev i Dagens Industri våren 2013 en debattartikel under rubriken ”Sverige behöver smartare vård”.³ Hon konstaterade där att ”vi måste bli bättre på att dra nytta av den innovationskraft och entreprenörsanda som finns i vårt land oavsett om verksamheten bedrivs i aktiebolag eller landsting”, vilket pekar på att innovationsfrågan och offentlig sektor var högt på agendan i den diskussionen. Dock visade sig att den ”satsning” mellan 2013 och 2014 som hon föreslog omfattade endast 18 miljoner kronor. Det kan ses mot bakgrund av att den samlade budgeten för Sveriges landsting ligger kring 270 miljarder kronor.

Med tanke på hur omfattande och betydelsefull offentlig verksamhet är (och ännu mer om vi räknar in offentligt finansierad verksamhet) är fokus på den ännu anmärkningsvärt litet i relation till näringslivssidan i den svenska innovationsdiskussionen.

Mycket har hänt det senaste decenniet när det gäller både innovationsbegreppets utbredning och dess applikation på offentlig sektor. En bibliografisk studie gjordes 26 september 2013 gällande alla publikationer vid svenska bibliotek (databasen Libris). Alla publikationer från 2003 fram till idag söktes fram (d.v.s. exakt 10 år) samt en sökning från år 2000. För dessa två tidsperioder söktes i titlar efter först ”innovat*” och sedan ”innovat* i kombination med ”offentlig*”.

³ Dagens Industri 28 maj, 2013, s. 4.

Resultatet framgår av följande tabell.

	”innovat*	”innovat* i kombination med ”offentlig*”
Antal publikationer sedan år 2000	6096	34
Antal publikationer sedan år 2003	7434	29

Givet den indikator vi här valt (sökord i titeln) pekar slutsatsen på att offentlig sektor ännu idag står för en mager del av den totala innovationslitteraturen.⁴

En not om Norge och Danmark

Norge var inte lika snabba som Sverige att kasta ljus på innovationsfrågor i offentlig sektor. Utredningen *SOU Innovativa processer 2003* ledde till flera föredragsresor till Norge både under och efter utredningens framläggning. Exempel på tidiga utredningar i Norge var NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*. Men även om de inte var snabba i starten gjordes en imponerande framryckning och en bedömning är att Norge gick förbi Sverige omkring 2005 när det gäller satsning på innovation i offentlig sektor. Det berodde delvis på deras storsatsning, delvis på att SKL under flera år (liksom den svenska regeringen) inte valde att lyfta innovationsperspektivet lika högt som t.ex. rankingfrågor.

För Danmarks del så kick-startade regeringen innovation i offentlig sektor 2006/2007 med en satsning på ”brukardriven” innovation som omfattade ca 400 miljoner danska kronor.⁵ I såväl Danmark som Norge bedriver SKL:s systerorganisationer, KL respektive KS, strategiska utvecklingsprocesser för att stimulera arbetsätt och ledningsperspektiv som legitimerar och stimulerar förnyelse och innovation i kommunsektorn.

Behövs verkligen mer innovation?

Att den offentliga sektorn står inför utmaningar vet alla. Men alla är inte övertygade om att just innovation är den väg som borde väljas och alltså budgetmässigt prioriteras. Sannolikt tänker en överväldigande majoritet fortfarande i termer av ekonomisk styrning, politiska prioriteringar, konkurrensutsättning eller effektivisering genom många men mindre förbättringar. Men dock: Allt fler blir dem som ser ett behov av innovation. I bilaga 2 finns exempel på hur insatta och tongivande personer ser på problem inom den offentliga sektorn och hur de kopplar an (eller inte kopplar an) till innovation.⁶

Där refereras professor Martin Ingvar, som menar att sjukvården lider av svåra styrningsproblem som får allvarliga konsekvenser på både ekonomin i samhället och på de personer som drabbas. I stället för kostnadskontrolltänkande föreslår

⁴ En del andra nyckelord prövades också, t.ex. kombination innovat* och skola (gav bra 1 träff) och innovat* och äldreomsorg (0 träff). Vidare prövades även ”innovat* och vård* (14 träffar). Sökordet innovat* och kommun* gav 37 träffar (efter år 2000).

⁵ [http://erhvervsstyrelsen.dk/search/0/11/0/|brugerdreven\[sp\]innovation|1](http://erhvervsstyrelsen.dk/search/0/11/0/|brugerdreven[sp]innovation|1)

⁶ Visst fokus är på landstinget i bilagan, men liknande problem finns inom områden som skolan, äldreomsorgen och andra primärkommunala områden.

han patientvärdetänkande. I bilaga 2 refereras också DN-journalisten Maciej Zaremba som kritiskt granskat vården. Han får illustrera den mediadebatt som pågått en längre tid om missförhållanden och behov av förändring. Vidare förmedlas reflektioner av professor Hans-Göran Tiselius – reflektioner som bl.a. inspirerade Zaremba. I bilaga 2 redogörs också för bristen på innovationstänkande bland läkarkåren (enligt metoden artikelsökning i Läkartidningens arkiv). Professor Charles Edquist citeras också. Han menar att Sverige behöver en mer sammanhållen innovationspolitik. Vidare finns i bilaga 2 ett resonemang kring betydelsen av att rikta innovationsinsatser mot rätt problem, innovationsupphandling samt diskussionen om verksamhet i offentlig eller privat regi.



Professor Sten Lennquist drev fram en fantastisk innovation inom sjukvårdsområdet. Han ledde vid Universitetssjukhuset i Linköping utvecklingen av ett nytt innovativt koncept för att simulera och träna olika katastrofscenarier. År 1991 demonstrerades Emergotrain på världskongressen i katastrofmedicin i Stockholm och blev därmed känt över hela världen. Dokumentationen av systemet kom att översättas till 10 språk och spridas till över 25 länder. Våren 2009 lanserades det nya avancerade simuleringssystemet MACSIM (MAss Casualty SIMulation system). Det byggde på Emergotrain och har utvecklats vid Prehospitalt och katastrofmedicinskt centrum i Göteborg. Foto: förmedlat av Sten Lennquist.

Slutsats

Attityden till innovationssatsningar är relaterad till vilken syn olika personer har av samhället. Somliga ser vissa problem men tycker inte de är så viktiga att åtgärda. ”Att några barn inte lär sig simma gör väl inte så mycket.” Somliga har svårt att tänka tanken att samhället kunde komma ifrån vissa av problemen. ”Det har väl alltid varit köer till akutmottagningar, och så måste det väl komma att förbli.”

Å ena sidan är det alltså frågan om inställningar och attityder. Å andra sidan kan det vara frågan om asymmetrisk information. Vissa personer har helt enkelt inte information om vissa problem eller vad de kan innebära för en enskild person. Exempel: Vet alla med ett ansvar för orten Överum vilka krafter som just nu verkar på den stora arbetsgivaren Överums Bruk? Vad händer med brukets förmåga att locka till sig nyckelpersoner om både vårdcentral och skola läggs ner på orten (vilket varit uppe till diskussion senaste året)?



Bilden till vänster illustrerar världens största lantbruksmessa, Agritechnica i Hannover, november 2013. Där kunde betraktaren notera att Överums Bruk är utsatt för en enorm internationell konkurrens. Vem tar ansvar för frågan om framtiden för en ort som Överum? Fotograf vänster bild: Per Frankelius. Fotograf höger bild: Lotti Jilsmo, Västerviks kommun.

Det kan här vara på plats att reflektera över en klassisk bok: Voltaires *Candide*. Boken var egentligen en kritik mot Leibniz teori om att människans värld är den bästa av världar. I boken propagerar Candides lärare Pangloss för Leibniz perspektiv och säger till Candide att den värld vi har är perfekt. Det är den bästa av världar. Men Candide – ett ord som betyder den godtrogne eller uppriktige – råkar ut för nästan allt hemskt och fasansfullt som kan drabba en människa. I slutet av boken startar en liten grupp människor ett nytt samhälle – Eldorado – där utvecklingsmöjligheter och handlingskraft är ledstjärnan. Pangloss vidhåller in i det sista sitt perspektiv att världen är bra som den är. Han säger att trots allt elände kan de ju här och nu sitta och äta syltad cederbark och pistaschmandlar. Då faller Candide bokens slutreplik: ”Det är väl talat, men nu måste vi odla vår trädgård!”

Världen, menar Voltaire, är inte fulländad. Den är inte bra nog, det är den aldrig. Den goda världen måste skapas kontinuerligt av människan genom medvetna ansträngningar, hårt arbete, tro på framsteg och inte minst med förnuftets hjälp. Vi ska inte bara diskutera, filosofera eller öka vår kunskap. Vi ska omsätta tankar och ord till handling och skapa en bättre värld. Voltaires bok utkom 1759. Den kan trots det tjäna som en god sammanfattning av det synsätt som präglar denna rapport.

Talar man behov relaterade till en tänkt framtid blir det hela svårare. Somliga intar attityden ”det löser sig alltid” medan andra oroas onödigt mycket och betraktas som domedagsprofeter. En sak är i alla fall klar: Experter som systematiskt har analyserat sådana här frågor anser att samhället står inför flera svåra utmaningar. Bland dem som EU, inom ramen för Horizon-arbetet, lyft fram senaste året finns följande:

- Hälsa, demografiska förändringar och välbefinnande.
- Utmaningar för europeisk bioekonomi: Livsmedelstrygghet, hållbart jord- och skogsbruk, havs-, sjöfarts- och inlandsvattenforskning.
- Säker, ren och effektiv energi.

- Smarta, gröna och integrerade transporter.
- Klimatåtgärder, resurseffektivitet och råvaror.
- Europa i en föränderlig värld: Inkluderande, innovativa och reflekterande samhällen.
- Säkra samhällen: Att skydda Europas frihet, säkerhet och medborgare.

Den som känner ett samhällsansvar torde landa i slutsatsen att mycket behöver göras framöver. Samtidigt är det tämligen uppenbart att många av problemen inte kan lösas genom gamla metoder eller genom att försöka få mer resurser. Innovation är en viktig nyckel till sådana till synes olösbara problem.

Ännu är dock, som nämnts tidigare, satsningar på innovation relaterad till offentlig verksamhet magra. Allt för många tänker bara i termer av resurser, vilket bygger på idén att det är mängden insatser som avgör exempelvis hur skolan och omsorgen bäst genererar nytta och värde. Lika många har fokus på olika verksamheters huvudmannaskap. Ett aktuellt exempel är Leif Lewins utredning om skolan och hans slutsats att staten borde ta över skolan.⁷ I själva verket är också sättet att bedriva verksamheter och sättet att definiera ”produkter” från verksamheter minst lika viktigt.



Linköpings kommun har ett tydligt fokus på innovation. Ett exempel är det samarbetsystem som kommunens bolag Tekniska verken skapat för att få fram biogasinfrastruktur som används av exempelvis kommunens bussar. Foto: Per Frankelius.

⁷ Leif Lewin, Staten får inte abdikera: om kommunaliseringen av den svenska skolan : betänkande från Utredningen om skolans kommunalisering (SOU 2014:5). Stockholm: Regeringskansliet.

Förslag: Vad behöver göras framöver?

Bilden av den offentliga sektorn är inte homogen. Å ena sidan finns bilden av fantastiskt väl fungerande verksamheter. Å andra sidan finns också bilder av problem. Antalet skildringar i medierna om brister inom vård, omsorg är många.

En kraftsamling kring innovation inom offentlig sektor och dess angränsande intresseområden skulle kunna göra de väl fungerande verksamheterna ännu bättre. Vidare kan innovation vara ett sätt att hantera de problem som finns. En kraftsamling på innovation ökar intresset för offentlig sektor som arbetsplats. Att vara attraktiv arbetsgivare är en grundsten för långsiktigt hållbar utveckling av den offentliga sektorn. Vad behöver då göras framöver för att långsiktigt stärka förutsättningarna för förnyelse och innovation i kommunal- och landstingskommunal verksamhet?

Följande målbilder och till dessa hörande utvecklingsinsatser bör övervägas:

Mål 1. En svensk innovationspolitik för kommuner och landsting som mer tydligt verkar för att stärka innovationssystem till gagn den offentliga sektorns intressen

Innovationspolitikens retorik måste följas av mer konkreta förändringar avseende mängd resurser och inriktning av dem så att insatser svarar upp mot de utvecklingsbehov som finns i kommuner och landsting. Ännu är fokus i samhällets diskussion om innovation mest riktat mot antingen akademien eller det privata näringslivet. I ljuset av den offentliga sektorns betydelse och utmaningar är det viktigt att i högre grad än idag rikta fokus mot den offentliga sektorn.

Viktiga insatser för att nå målet är:

- Att för regering, berörda myndigheter och riksdag **synliggöra den potential** som finns i en mer innovativ offentlig verksamhet.
- Att verka för **långsiktiga utvecklingsprogram** som stimulerar innovationsarbetet i kommuner och landsting.
- Att **påverka utformningen av tillväxt- och strukturfondsprogram** så att de i högre utsträckning inkluderar innovationsfrågor i offentlig sektor (d.v.s. både verkligen aktualiserar innovation, och att de kopplar an till just offentlig verksamhet).

Det är med andra ord angeläget att påverka politiken så att innovationsfrågorna får en mer framträdande roll liksom förstärkt resurstilldelning.

Mål 2. Nya former för att operativt stödja och inspirera den offentliga sektorn till innovativa processer.

För att driva fram innovation finns en rad olika verktyg och modeller som kan användas på olika nivåer och i olika sammanhang. Exempel på existerande verktygstyper är de s.k. innovationsslussarna. Det vore önskvärt att pedagogiskt förpacka olika verktyg för innovationsarbete – verktyg som bör väljas ut noga och som kan göra skillnad vid innovationsarbete inom kommuner och landsting. Förutom verktyg krävs illustrationer av exempel.

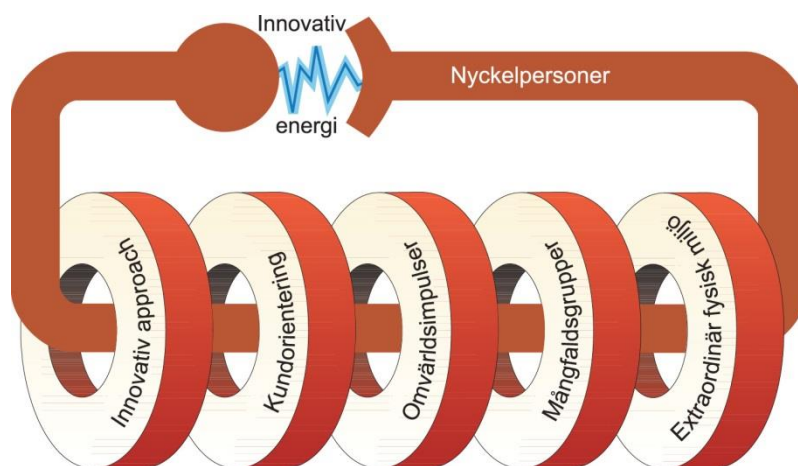
Viktiga insatser för att nå mål 2 är:

- Att inrätta en resursstark **omvärldsanalysfunktion** för att bevaka och ta in inspiration från hela världen gällande hur innovativa processer relaterade till offentlig verksamhet kan bedrivas.⁸
- Att skapa en **praktikfallsbank** där lärdomar från varje praktikfall beskrivs tydligt. Förslaget handlar om att skapa en bank av illustrationer av innovation i offentlig sektor – både goda och dåliga exempel. Det finns tack vare ökat intresse under senare år många skildringar av innovationsprocesser inom offentliga verksamheter. Men ingen har överblick av all dokumentation. Flertalet skildringar av konkreta fall är också ytliga och otydliga vad gäller både beskrivning av innovationsprocesserna och av vilka principiella slutsatser som kan dras. Ett behov finns att suga ut essensen ur den stora kunskaps- och erfarenhetsmassan, samtidigt som kvalitetsfiltrering bör göras (allt som går under etiketten innovation är det inte).
- Att investera i en dynamisk **innovationsutställning**. Den kan förslagsvis installeras i SKLs lokaler, för att levandegöra och sprida kunskap om innovationer inom alla olika områden som kan vara relevanta för kommuner och landsting. Sedan kan arrangeras en ”road-show” för vidare spridning ute i landet. Vidare kan lokala utställningar skapas som i sin tur gör road-show till Stockholm. Utställningarna bör inkludera foto och film och få en anständig budget så att både form och innehåll blir bästa möjliga. Inte minst kan utställningen tjäna som symbol för innovationsfrågornas betydelse. Mer idéer kring detta finns i bilaga 3.
- Att etablera ett kontinuerligt **innovationsseminarium**, d.v.s. ett återkommande forum för samtal.⁹ Detta seminarium föreslås bestå av möten i stimulerande miljö – som pågår ett antal år framåt. Innovationsseminariet syftar till att personer med kunskap om och intresse av innovation (i offentlig sektor) ska kunna diskutera problem och innovationer i både kritiskt och kreativt perspektiv. Såväl nutida som historiska och framtida innovationer bör belysas och diskuteras. Med fördel kunde satsningen få en testperiod i Stockholm och sedan växlas upp genom liknande aktiviteter på lokala platser ute i landet. Mer idéer kring detta finns i bilaga 3.
- Att verka för att alla arbetsställen i offentlig sektor blir (eller får en tydlig koppling till) en **innovativ miljö**. Det kan handla om att göra hela arbetsstället till en innovativ miljö, att inrätta en innovativ miljö som del av arbetsstället eller att koppla arbetsstället till en extern innovativ miljö. Enligt

⁸ Ett alternativ att överväga vore att inrätta omvärldsanalysfunktionen inom SKL i samarbete med andra såsom regeringskansliet, VINNOVA och Tillväxtverket samt med internationella aktörer.

⁹ Notera att begreppet seminarium här används i sin ursprungliga betydelse, d.v.s. en löpande verksamhet snarare än en enstaka aktivitet.

förslaget bör man utgå från den modell av innovativa miljöer som härletts ur studier av miljöer som med facit i hand visat sig vara innovativa. I denna modell – som presenterades under seminarium vid Kvalitetsmässan hösten 2013 och återfinns här i figur 3 – finns sex komponenter och varje arbetsställe föreslås inventera vilka komponenter som redan finns och vilka som saknas.



Figur 3. Faktorer som kännetecknar innovativa miljöer enligt en internationell studie som ännu pågår.

Mål 3. Ökad förståelse för vad innovation egentligen innebär

Skälet till att detta mål är angeläget är att synen på innovation idag är fragmenterad och ofta skiljer sig från den språkhistoriska betydelsen av begreppet. Även OECD ser ett behov av detta:

”Countries are already introducing innovative practices to their public services to differing degrees. However the conceptual understanding of what innovation means for the public sector, and what its impacts are remains limited.”¹⁰

Intresset för innovation har exploderat över nära nog hela världen de senaste tio åren. En breddning av begreppet har också skett, från teknik och produkter relaterade till universitet och företag till inkludering av exempelvis offentliga tjänster, sociala områden och kultur. Denna process är önskvärd. Mindre önskvärd är den breddning av begreppet som gjort att nästan allt går under benämningen innovation oavsett originaliteten på de underliggande koncept som avses. Alltså: Det är bra att man insett att innovation kan ske inom samhällets alla olika områden och sammanhang. Men det är olyckligt att man mer och mer urvattnat kravet på originalitet när man kallar något för innovation.

Om vi inte gör något åt den saken kommer begreppet fortsätta att blir urvattnat och på sikt kan begreppet helt tappa sin betydelse, vilket medför risk att själva intresset för innovationsfrågor avtar.

¹⁰ <http://www.oecd.org/governance/oecdobservatoryofpublicsectorinnovation.htm> (17 oktober 2013).

Viktiga insatser för att nå detta mål:

- Att inrätta ett **analysteam av praktiker och forskare** som utmejslar frågan om hur innovation har beskrivits i litteratur och debatt historiskt – särskilt vad gäller koppling till offentlig verksamhet.
- Att ta fram ett **referensverk** som innehåller väl avvägda definitioner, operationaliseringar och modeller.

Som en utgångspunkt för det framtida arbetet kan innovation definieras som något principiellt nytt med hög originalitet, inom vilket område som helst, som vinner insteg i ett samhälle eller på en marknad.¹¹ Originalitetsaspekten är alltså viktig för att förstå vad som är innovation och vad som inte är det. Lika viktig aspekt är instegsaspekten enligt denna definition: Om insteg inte äger rum så omvandlas inte en innovativ idé till en innovation. En skiss på innovationsmodell, liksom diskussion kring olika perspektiv på innovation, ges i bilaga 4.

¹¹ P. Frankelius, Questioning two myths in innovation literature. *Journal of High Technology Management Research*, vol. 20, nr 1, 2009, s. 40–51.

Bilaga 1: Innovationsfrågan och offentlig sektor de senaste tio åren

*"There's a way to do it better – find it."
Thomas Edison*

Tidsanda och samhällsomvandling fram till 1990-talet

Generellt sett har de tio studerade åren varit händelserika på många sätt. Nya politiska vindar uppstod under 1980-talet och tog fart efter valet 1991 då Sverige fick en borgerlig regering efter många års socialdemokratisk dominans. Det var också 1991 som det nya partiet Ny Demokrati gjorde entré, vilket speglade tidsandan. Den svenska modellen med stor centralstyrd offentlig sektor och höga skatter var under attack från alla möjliga håll.¹² Från England kom också nya impulser som fick eko i Sverige. De nya idéerna hade grott under 1980-talet och bland dem fanns målstyrning av offentlig verksamhet, liberalism, marknadslösningar inklusive bolagisering och privatisering och konkurrensutsättning. Målstyrningsidén ledde bl.a. till beställar-utförar-modellen som kom att bli så tydlig i kommuner som Nacka eller Västerås. Samlingsnamn för nämnda idéer var "new public management".¹³ Statliga monopol skulle luckras upp. Den enskilde individen skulle sättas i fokus. Valet 1991 var alltså en brytpunkt. Bland de sektorer som skulle avregleras och privatiseras fanns skolan, men också en rad andra kommunala verksamheter såsom äldreomsorgen.

Generellt sett var inte innovation centralt i new-public-management-paradigmet. Dock kan man ana en idé som innebär att konkurrens förmodas leda till ökad mångfald och genom selektion kommer nya bättre koncept både uppstå och konkurrera ut mindre bra koncept.

¹² Se P. Frankelius och M. Utbult: *Den innovativa kommunen*, Stockholm: Vinnova och SKL, 2009. Se även Stig Hadenius, *Modern svensk politisk historia: konflikt och samförstånd*, Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2008.

¹³ Se t.ex. Christopher Hood, 'The New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nr 2/3 1995, s. 93–109.

En annan viktig samhällsförändring var den ekonomiska krisen under 1990-talet. Den gav en hel del avtryck på forsknings- och innovationsdiskussionen. Som fond till förståelsen bör man ha i minnet att antalet anställda i de av tradition så viktiga storföretagen i Sverige kom att ligga ungefär 25 procent under 1986 års nivå efter 1990-talskrisen – och fortsatte åren därefter att sjunka.¹⁴ En av konsekvenserna var ökad tilltro till entreprenörskap i alla dess former – dock med viss skepsis eftersom ”dot-com-kraschen”, som hade sin kulmen 1999–2000, fanns i färskt minne. Men idéerna om entreprenörskap (som alternativ till de sviktande storföretagen) var inte enda konsekvenserna av 1990-talskrisen. Den medförde också extremt ansträngda ekonomiska budgetar för kommuner och landsting.



Under 1500-talet började apotek växa fram. Traditionellt var apoteken privata företag. 1970 beslutade dock regeringen att förstatliga alla apotek. Det var en spegel av idén att fler funktioner i samhället borde skötas av staten. Mångfalden av företag och varumärken på apoteksområdet försvann. 2009 öppnades apoteksmarknaden återigen upp. Nu kan vi återigen se privata apotek i städerna. Bilden visar apoteket Storcken på Östermalm, Stockholm. Foto: Holger Ellgaard.

De stora samhällsutmaningarna för kommuner och annan offentlig verksamhet blev ännu svårare att hantera när svårare ekonomiska tider drabbade landet. Bland de utmaningar man diskuterade allt oftare fanns inte minst konsekvensen av de förändrande demografiska förhållandena. Den utmaningen var också relaterad till ökade medicinska möjligheter.

Globaliseringens krafter blev också tydligare efter 1990-talskrisen. Vi fick bevittna hur stora draglok i Sverige (Saab Automobile, Ericsson Mobile, Volvo Personvagnar och många andra) tappade sin kraft från ett svenskt perspektiv.

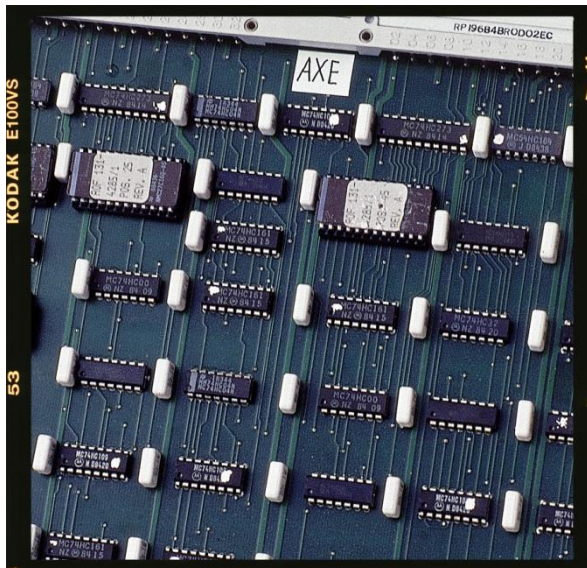
Sammantaget kan man säga att tiden efter 1990-talskrisen manade till nytänkande både för näringslivsutveckling och för utveckling av offentlig verksamhet. Istället för att se på offentlig verksamhet som en ”tärande sektor” (i motsats till det närande näringslivet) började alltfler betrakta offentlig sektor som en väg att generera tillväxt. Inte bara kommuners näringslivskontor var härvid i fokus. Offentlig sektor är också, insåg man, en förutsättning för och en

¹⁴ Magnus Henrekson och Mikael Stenkula, *Företagsstruktur och nyföretagande i Sverige*, Stockholm: IFN, 2006.

möjliggörare till tillväxt på mycket bredare front. För Ikea är t.ex. vårdcentralernas öppettider och skolornas kvalitet strategiska faktorer som bestämmer i vilken grad de kan locka och behålla viktiga medarbetare till sitt stora huvudkontor i Älmhult. Kulturell mångfald och rikedom – som i mångt och mycket skapas av offentlig sektor – bidrar till att avgöra företags investeringsbeslut.

Innovationsfrågan under 1990-talet

Redan före millennieskiftet fördes en livlig diskussion om innovation i samhället. Det mesta handlade dock explicit eller implicit om företagsvärlden, eller som det kallades ”näringslivet”. Några undantag fanns dock. Den offentliga sektorn i rollen som partner för frambärande av stora innovationer var en del av samtalet. Televerkets betydelse för AXE är ett omtalat exempel, andra är t.ex. samarbetet mellan SJ respektive Vattenfall och ASEA. Men det var offentlig sektor i bemärkelsen statlig verksamhet som det mesta handlade om. Man bör också ha i minnet att det var företagen som främst fick stå för själva innovationsarbetet (som fallet Ericsson i arbetet med AXE).



Telefonsystemet AXE är ett av de mest berömda exempel på innovationsupphandling under 1900-talet. Bilden visar en del av kretskortet i AXE. Foto: Per Frankelius.

Inom sjukvården var dock innovation en sedan länge diskuterad fråga. Men där var tonvikten i hög grad företags bidrag till utvecklingen. Vidare var diskussionen främst begränsad till medicinska diagnos- och behandlingsmetoder. Hur man exempelvis bedriver verksamheter var inte lika diskuterat.

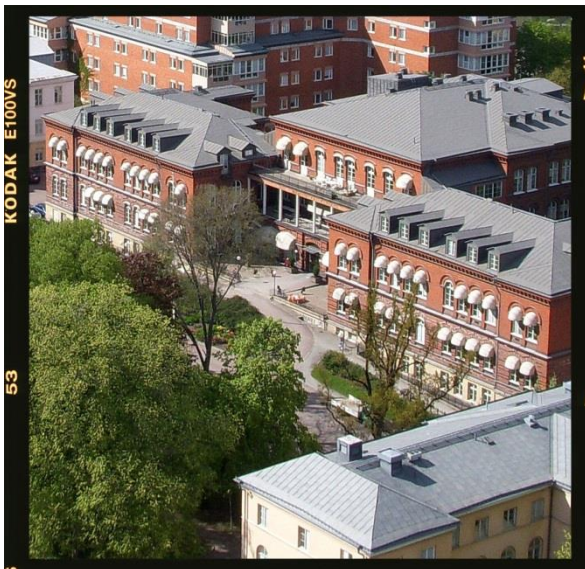
Under 1990-talet fick perspektivet ”triple helix” stor uppmärksamhet. Där var samarbete mellan akademi, näringsliv och stat kärnan.¹⁵ Verket för

¹⁵ H. Etzkowitz, The NSF and U.S. Industrial and Science Policy, *Science and Technology Policy*, feb. 1993; H. Etzkowitz, Enterprises from Science: The Origins of Science-based Regional Economic Development, *Minerva* 31(3): 326-360, 1993; H. Etzkowitz, och L. Leydesdorff, L., The triple helix—university—industry—government relations: a laboratory for knowledge-based economic development. *EASST Review* 14 (1), 1995, s. 14–19; H. Etzkowitz: Innovation in innovation: the Triple Helix of university – industry – government relations. *Social Science Information*, vol. 42, nr 3, 2003, s. 293–337; H. Etzkowitz och L.Leydesdorff (Red.) *Universities in the Global*

Innovationssystem, VINNOVA, skapades 2001 och anammade detta perspektiv. Det speciella man ville peka på var universitetens ökade roll allteftersom samhället sades bli en mer tydlig kunskapsekonomi. I denna modell kunde staten, kommuner, regionförbund och liknande ta plats. De offentliga organen betraktades emellertid främst i rollen som stödjare, regelsättare eller möjliggörare för det man ville skulle ske inom universitet och företag. Den offentliga sektorn var bra som betalare eller förmedlare av behov, *men man betraktade inte offentlig sektor som huvudrollsinnehavare i själva innovationsprocessen*.¹⁶ I den mån offentliga sektorn omnämndes var det dessutom i regel staten som avsågs – inte kommuner eller landsting. En del beröringar gjordes med ”regionala innovationssystem”, men såväl kommuner som landsting var mer eller mindre osynliga i den litteratur som skrevs.¹⁷

Svenska Kommunförbundet bildade 1991 ett FoU-råd. Det var en grupp bestående av forskare, politiker och tjänstemän som skulle fokusera på forskning och utveckling. Det kan tjäna som ett trendbrott inom Kommunförbundets verksamhet. Från att främst haft rollen som förhandlande arbetsgivarorganisation gick man nu mot att bli en utvecklingsorganisation.

Vad gäller Landstingsförbundets forsknings- och utvecklingsarbete var det mer decentraliserat. Något centraliserat FoU-råd fanns inte i början av 1990-talet.¹⁸



Själva idén om en offentlig sektor i sig är en innovation. Upprinnelsen till dagens sjukvårdssystem kan dateras till 1663 då en grupp medicinutbildade personer fick godkännande från staten att bilda Collegium medicorum, sedermera Collegium medicum. 1874 inrättades också s.k. hälsovårdsnämnder i städernas regi. Sedan dess kom merparten av sjukvården vara i offentlig regi. Bilden visar Sveriges första sjukhus: Serafimerlasarettet i Stockholm, Serafen i folkmun.¹⁹ Foto: Wikipedia.

Knowledge Economy – A Triple Helix of University-Industry-Government Relations. London: Pinter, 1997.

¹⁶ P. Frankelius: ”Innovationsforskningens framväxt”. Kap. 5 i P. Frankelius och M. Utbult: *Den innovativa kommunen*, Stockholm: Vinnova och SKL, 2009.

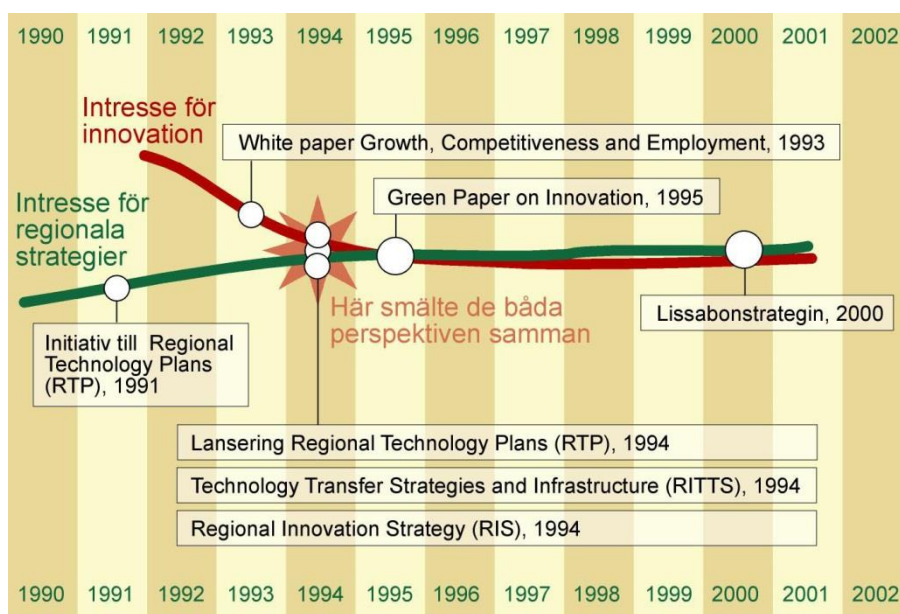
¹⁷ Tack till Jonny Paulsson för analysunderlag till detta avsnitt.

¹⁹ Jan Sundin, Christer Hogstedt, Jakob Lindberg och Henrik Moberg (red): *Svenska folkets hälsa i historiskt perspektiv*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut, 2005.

Innovationsperspektivets framväxt inom EU

Intressanta saker skedde inom EU under 1990-talet. Då började man rikta fokus för regionala strategier explicit mot innovation.²⁰ I figur 1:1 visas några händelser relaterade till två utvecklingslinjer som smälte samman 1994. Slutsatserna är:

- att intresset för innovation ökade inom EU under 1990-talet (inte minst relaterat till frågan om regional utveckling),
- att synen på innovation breddades från teknik och produkter till mer av sociala och organisatoriska frågor.



Figur 1:1. Två processer som smälte samman i mitten av 1990-talet.

Det som hände inom EU under 1990-talet fick eko i vårt land. Fokus var nästan helt inställt på tillväxt genom regional eller teknisk utveckling. Den offentliga sektorn var central i dessa processer som stödjare, men andra områden vid sidan om tillväxt lyste med sin frånvaro. Dock hade EU öppnat dörren till mer frekventa innovationsdiskussioner och det fick senare också bäring på ”den offentliga sektorns inre liv”, sociala frågor osv.

Regionfrågan i Sverige

Inom EU kom regionerna att bli ett centralt samtalsämne under 1990-talet. I Sverige – ett land där regioner historiskt inte spelat alls samma roll som i t.ex. Tyskland – kom den s.k. regionfrågan att bli het.²¹ Riksdagen beslutade 1996 att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skulle genomföras i Kalmar, Gotlands och Skåne län från den 1 juli 1997 fram till 2002.²² Till grund för förslaget låg slutbetänkandet *Regional framtid* (SOU

²⁰ Avsnittet baseras i hög grad på samtal med Peter Heydebreck, inno Group GmbH i Karlsruhe.

²¹ Se t.ex. Janerik Gidlund. *Regionernas Europa: Federationer och federalism*. Stockholm: Landstingsförbundet, 1992.

²² Prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77.

1995:27). 1997 fattade även riksdagen beslut om bildandet av Västra Götalandsregionen.

Under 2001 hade fokus inom regionalpolitiken förskjutits från utjämning mellan länen och underlättande av strukturomvändningar till tillväxtskapande. Perspektivet ”regionalpolitik” som hade varit legio sedan 1960-talet byttes mot perspektivet ”regional utvecklingspolitik”. Centralt här var propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”.²³ I december 2002 fattade riksdagen beslut i linje med propositionen. Ett försteg till detta hade varit propositionen ”Regional tillväxt – för arbete och välfärd” genom vilken en grund lagts för en politik som skulle omfatta alla regioner i Sverige där s.k. regionala tillväxtavtal (RTA) var centrala.²⁴

Processen ska ses mot bakgrund av den djupa ekonomiska kris som drabbade landet under 1990-talet och som hade inneburit ökad arbetslöshet och försvagade statsfinanser, vilket underminerat finansieringen av den offentliga sektorn. Det kan också ses mot bakgrund av EU-inträdet 1995 som medförde att nya resurser och arbetssätt tillfördes via EU:s regionalpolitik.

Innovation berördes i propositionen från 2001. Exempel på hur resonemanget gick var följande:

”Samtidigt som marknaderna internationaliseras och centrala produktionsresurser blir allt mer lätttröliga tenderar också den lokala miljön bli viktigare för ett företags konkurrenskraft. En förklaring är att ett företags innovationsförmåga ökar om en fungerande kunskapsöverföring och samspel med andra företag och organisationer i den lokala miljön kommer till stånd.” (s. 61).

Det fanns alltså ett utpräglat företagsperspektiv med målet tillväxt. Innovation inom offentlig verksamhet berördes inte.

2003 fick kommuner och landsting möjligheten att i ett län bilda kommunala samverkansorgan.²⁵ Ett krav var att samtliga kommuner i länet ingår. Med kommunala samverkansorgan avses en kommunal beslutande församling inom ett län med uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor. Det blev starten på bildandet av så kallade regionförbund.

Under 2003 beslutade regeringen också att varje län skulle ha ett regionalt utvecklingsprogram (RUP).²⁶ Det kom senare att leda till regionala utvecklingsstrategier (RUS). Arbetet kom att ta ny fart efter nya direktiv 2007.

Många intressenter ville öka den regionala makten och dragkamper mellan central och regional nivå har undgått få. Ansvarskommittén, med Mats Svegfors som ordförande, lade fram sitt betänkande 2007 och föreslog förenklat att landstingen skulle ersättas av nya regionala organ med ansvar för sjukvård, infrastruktur mm. Med facit i hand vet vi att Ansvarskommittén fick föga genomslag hos regeringen. Vad som händer med den utredning som Mats Sjöstrand lade fram i slutet av 2012 återstår att se.²⁷

²³ Prop. 2001/02:4.

²⁴ Prop. 1997/98:62.

²⁵ Enligt lagen 2002:34.

²⁶ Förordningen SFS 2003:595.

²⁷ Mats Sjöstrand, 2012: Statens regionala förvaltning - förslag till en angelägen reform (SOU 2012:8). Stockholm: Regeringskansliet.

Det dolda universitetet

Dalarnas Forskningsråd lade år 2000 fram studien ”Det dolda universitetet” där man ville uppmärksamma all den utveckling som sker vid primärkommunala och landstingskommunala forskningsenheter.²⁸ Rapporten var en spegel av studier som de hade bedrivit sedan 1994 på uppdrag av dåvarande Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.²⁹ Forskning och utveckling stod i centrum. Innovationsbegreppet var inte centralt, men kanske mer intressant var att de lyfte fram nya former av kunskapsproduktion (Mode 2) samt att de visade på kommuners utvecklingsinsatser. Studien blev en viktig ögonöppnare.

VINNOVA

År 2001 bildades Verket för Innovationssystem, VINNOVA. I verkets första årsredovisning står följande:

”VINNOVA, det nya statliga verket för innovationssystem, har uppgiften att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling för effektiva innovationssystem inom områdena teknik, transport och arbetsliv.”³⁰

Nyckelordet var innovationssystem. Inrättandet av VINNOVA har spelat stor roll för utvecklingen av svensk innovationskraft. Under de första åren var dock fokus främst på högskolevärlden och på näringslivet. Offentlig sektor hade ingen framskjuten roll när myndigheten sammanfattade sitt första verksamhetsår. Ordet kommun nämndes inte och endast på ett ställe, i förbifarten, nämndes sjukvård.

Innovativa processer (SOU 2003:90)

Den 3 september 2002 hade Janerik Gidlund och Per Frankelius fått regeringens uppdrag att göra en statlig innovationsutredning. Den 15 december 2003 offentliggjordes betänkandet *Innovativa processer* (SOU 2003:90). En central del av denna utredning var att problematisera innovationsbegreppet. En lika central del var att kasta ljus på just den offentliga sektorn i samhällsdiskussionen om innovation. Utredningen konstaterade: ”att behovet av innovativa processer är minst lika stora inom den offentliga sektorn som inom näringslivet.”³¹

Avstampet i utredningen var en diagnos av det svenska samhällets problem med fokus på sådant som är relevant i perspektivet kommuner, landsting och regioner. Metodmässigt drevs utredningen som en dialogprocess. Utredarna ville ordna produktiva mötesplatser där man tillsammans med dem som drivit konkreta processer försökte förstå hur det kom sig att idéerna uppstod och hur de lyckades genomföra dem. Därför arrangerades tre konferenser i Stockholm, Norrköping och Örebro under våren 2003. Frågor som diskuterades under konferenserna var: Vilka praktikfall finns på innovativa processer? Vilken

²⁸ E. Bergström, A. Florén, G. Ternhag och T. Tydén: *Det dolda universitetet. Framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet och högskolor* (DFR-rapport 2000:2), Falun: Dalarnas Forskningsråd, 2000

²⁹ G. Ternhag: *Nya nätverk för FoU växer fram: En studie av landstingens satsningar på forskning och utveckling*, Falun: Dalarnas forskningsråd, 1994.

³⁰ VINNOVA, årsredovisning, 2001.

³¹ Janerik Gidlund och Per Frankelius: *Innovativa processer* (SOU 2003:90). Stockholm: Utbildningsdepartementet/Fritzes.

kunskap om innovativa processer finns i dokumenterad form? Vilka aktörer arbetar med innovativa processer i Sverige? Vilka metoder eller ansatser finns för att främja goda innovativa processer? Vilka hinder möter innovativa processer och hur kan dessa hinder övervinnas?

Omkring 50 fallstudier gjordes samt ett flertal enkätstudier. En bibliografisk studie av den internationella innovationslitteraturen genomfördes också och visade bl.a. att offentlig sektor var föga behandlad i jämförelse med privat sektor.



Vernissagen på Hotel Rival avslutade *Innovativa processer* (SOU 2003:9). Foto: Kent Hirsch.

Utredningen fick också, vilket vi nu vet med facit i hand, konsekvenser. En flod av innovationsskrifter relaterade till offentlig sektor följde åren efter. Så här skrev t.ex. Innovationsrådet 10 år senare om *SOU Innovativa processer*:

”I en tidigare utredning om innovationer i offentlig verksamhet valde man att föra resonemanget kring konceptet innovativa processer snarare än innovation. Innovation eller innovativa processer, menade utredningen, handlar vare sig om ständiga förbättringar av det befintliga, dvs. att finlipa det någon redan gör eller tilldela mer ekonomiska resurser till befintliga strukturer i form av politiska utspel av typen ’mer pengar till äldreården’. Det handlar snarare om att bryta mönster och göra helt nya saker eller gamla saker på helt nya sätt.”³²

Regeringens strategi ”Innovativa Sverige”

Sommaren 2004 lade regeringen fram en strategi kallad ”Innovativa Sverige – En strategi för tillväxt genom förnyelse”.³³ Den lades fram gemensamt av näringslivsministern (Leif Pagrotsky) och utbildnings- och forskningsministern (Thomas Östros). Grundidén var att ta ett samlat grepp på innovationsfrågan och på flera sätt bröt dokumentet från tidigare diskussion i regeringskansliet. Inte minst fick offentlig sektor en mer markant roll i diskussionen än vad man

³² Dan Eliasson (Red.): *SOU 2013:40 Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet* (Slutbetänkande av Innovationsrådet). Stockholm: Regeringskansliet, 2013, s. 42.

³³ Ds 2004:36.

varit van med. Några källor angavs inte i denna publikation men det är tydligt att SOU:n *Innovativa Processer* hade spelat en betydande roll inför skrivningen av strategin. Strategin hade tio huvudpunkter fördelade under fyra prioriterade områden för åtgärder och satsningar:

- Kunskapsbas för innovation
- Innovativt näringsliv
- Innovativa offentliga investeringar
- Innovativa människor

Det är noterbart att en av dessa punkter dedikeras till offentlig sektor. Vidare fanns offentlig sektor integrerad i diskussionen kring de övriga områdena. Vid närmare granskning präglas dock strategin av synsättet att offentlig verksamhet främst är möjliggörare för näringslivet snarare än en egen innovationsplattform. När det gäller möjliggörarrollen landade strategin i följande fyra punkter:

- Offentlig verksamhet ska bidra till att skapa produkter och tjänster för export
- Utnyttja den industriella och teknologiska potentialen inom försvars- och säkerhetsområdet för civil tillämpning
- Utveckla en mer kraftfull och krävande offentlig upphandling
- Utveckla regelverk som driver fram förnyelse

Men det finns också tecken på att betrakta offentlig sektor som en egen arena för innovation. Under rubriken ”Främja förnyelse och effektivitet i offentlig verksamhet” skrevs följande:

”Den offentliga sektorn måste tillgodose samhällets behov på ett bra och effektivt sätt. Sektorn står framöver inför ett stort efterfrågetryck, framförallt när det gäller sjukvård och äldreomsorg, bland annat eftersom vi får fler äldre. Personalbrist förutses inom flera av de områden som idag utgör kärnverksamhet inom den offentliga sektorn som vård och omsorg. Den ökade efterfrågan kan delvis mötas genom mer effektiv användning av ny teknik och nya innovativa lösningar, till exempel i form av förändrad arbetsorganisation. För att attrahera kompetent arbetskraft måste offentliga verksamheter också vara attraktiva arbetsplatser, vilket är ett gemensamt ansvar och intresse för arbetsgivare och arbetstagare.”

Och därefter återfinns två åtgärder:

- Offentliga tjänster ska utföras mer effektivt och innovativt
- Utveckla nya lösningar för att möta samhällsbehov

Dessa punkter var viktiga men dock bara två av strategins totalt 40. Trots att strategin var lite av ett trendbrott i den svenska regeringens analyser måste man ändå konstatera att huvudperspektivet ännu var att sätta företag och näringsliv i fokus och att betrakta offentlig sektor främst som en injektor för näringslivet.

Ny forskningsproposition 2004

2004 var det dags för en ny forskningsproposition: Regeringens proposition 2004/05:80 ”Forskning för ett bättre liv”. Innovation nämns i förbifarten några gånger men fokus är forskning, vilket också framgår av titeln. Det fanns röster som menade att regeringen, likt vissa andra länder, borde göra en innovationsproposition snarare än en forskningsproposition. Vad gäller offentlig sektor förs inget resonemang om innovationsbehov. Det talas om att design

skulle kunna bidra till vissa processer i offentlig sektor men i övrigt var det tomt på ämnet innovation relaterat till offentlig sektor.

Excellence-center HELIX

I december 2004 hade en stor ansökan lämnats in från Linköpings universitet till VINNOVA med följande rubrik: ”Managing Mobility for Learning, Health and Innovation – Proposal for Establishing a VINNOVA Centre of Excellence in Research and Innovation at Linköping University Within the Field of Working Life Development HELIX”. Denna beviljades i april 2005 och satsningen kunde inledas med 70 miljoner kronor från VINNOVA.

Fokus var arbetslivsområdet med viss tonvikt på hälsa och offentlig sektor. Linköpings, Finspångs och Mjölby kommuner, Landstinget Östergötland, Försäkringskassan och regionförbundet Östsam var exempel på partners i projektet. Ett tema i HELIX var rörlighetens betydelse för hälsa, lärande och innovationer.

Liknande satsningar hade tidigare enbart gjorts inom teknikområdet.³⁴

SKL:s öppna jämförelser

I juni 2006 lanserades de första av s.k. ”Öppna jämförelser” från SKL. Denna första handlade om kvaliteten inom hälso- och sjukvården. Kommande år presenterades motsvarande jämförelser bl.a. inom grundskola och äldreomsorg. Syftet var ”att stimulera landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten.”³⁵ Vidare skrevs: ”Medborgarna i ett demokratiskt samhälle har dessutom rätt till full insyn i vad gemensamt finansierade verksamheter åstadkommer - helt enkelt vad man får för pengarna.”

Det är alltid bra med jämförelser. Men det är i sig självt ingen innovationsprocess. Snarare bygger det på en liknande idé som den om att konkurrens kan driva fram mer mångfald som via selektion genererar bättre lösningar – vilket är ett välkänt faktum. Man kan likna det vid skillnaden mellan spel-arrangörer och spelare. Att skapa jämförelser är att öppna upp för ett spel, men själva spelet lämnas åt andra än arrangören.

På senare år har SKL arbetat alltmer aktivt för att hjälpa kommuner att tolka och förstå utfall samt att mejsla fram lämpliga åtgärder. Sålunda har t.ex. ”Öppna jämförelser av företagsklimat” kombinerats med ”Förenkla helt enkelt”. Det sistnämnda är en satsning som syftar till att stödja kommunernas effektivisering och bemötande i myndighetsutövning och service till företag.³⁶

Vinnvårdprogrammet

Under 2007 lanserade VINNOVA och Vårdalsstiftelsen gemensamt utlysningen Vinnvård. Initiativet kom från Johan Calltorp, professor i hälsopolitik och ledarskap vid Hälsohögskolan i Jönköping sedan han fått inspiration under en resa till Kanada 2005.³⁷ I första omgången beviljades nio projekt som fick dela på 50 miljoner kronor. Senare hakade både Socialdepartementet och SKL på och fler utlysningar gjordes.

³⁴ Utrymmet medger inte att skildra HELIX i detalj. Se <http://www.liu.se/helix/om?l=sv>

³⁵ http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajokforelser (25 september 2013).

³⁶ Klas Danerlöv (personlig kommunikation (5 nov 2013).

³⁷ Johan Calltorp avled 6 september 2013 under en tjänsteresa till USA.

En röd tråd har varit implementeringsproblematik. En annan röd tråd har varit samverkan mellan forskare, patienter och praktiker. Halvtidsutvärderingen, som gjordes av Technopolis, var inte kristallklar, vilket motiverades med att effekterna man siktade på i programmet var av långsiktig karaktär.³⁸

Regeringsdirektiv om regionala utvecklingsprogram

Under 2003 hade regeringen lagt fram förordningen SFS 2003:595 som anger att varje län ska ha ett regionalt utvecklingsprogram. I november 2007 kompletterades det med en strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.³⁹ Resultatet blev hög aktivitet ute i landets regioner. Vi kan konstatera att fokus var på tillväxt.

”Innovativa kommuner, landsting och regioner”

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Trygghetsfonden och VINNOVA initierat 2003 programmet ”Innovativa kommuner, landsting och regioner” som skulle pågå i två år. Nio projekt startades. Intervjuer gjordes med forskare, politiker och chefer om arbete med olika utmaningar som kräver innovationer. Den viktigaste slutsatsen var att samverkan är en viktig väg för att ”bli bättre på att tänka nytt och göra nytt” både för politiker och offentliganställda. Det var, menade man, genom att samverka mer och annorlunda med kollegor, forskare, företag och andra, som man kunde finna vägen till innovation.

Exempel var miljöfrågorna och ytterst mänsklighetens överlevnad, möjligheterna för invandrare och flyktingar att komma in på arbetsmarknaden, ansträngningarna att få ner sjukskrivningstalen och förbättra arbetsmiljön. Andra utmaningar som berördes var ”att få skilda världar att mötas” på ett bra sätt inom närsjukvård, och när offentliga sektorns olika delar ska samarbeta på nytt sätt på regional nivå. Projektet rapporterades 2007 genom boken ”Måste innovationer vara av metall?”⁴⁰

SKLs innovationsstrategi

Våren 2007 fick SKL en inbjudan från Finansdepartementet, och under sommaren samma år också från Utbildningsdepartementet, att före årets slut inkomma med ett underlag till den forskningspolitiska propositionen som skulle lanseras hösten 2008. Regeringen efterfrågade en forsknings-, kunskaps- och/eller innovationsstrategi för den kommunala sektorn. Dokumentet utarbetades av SKL:s FoU-råd.⁴¹ Bland förslagen fanns insatser för att stimulera innovationer genom att tillgängliggöra och implementera forskningsresultat. Vad gäller forskning pekade de på att ”forska med”, inte bara ”forska om”, vilket var ett upprop för ett nytt perspektiv på kunskapsutveckling. Vidare fanns bland förslagen att stimulera mötesplatser, arenor och plattformar. Framförallt behövde regeringen i den forskningspolitiska propositionen, enligt deras förslag, ”synliggöra kommuner och landsting/regioners behov av FoU”.

³⁸ Lars Geschwind, Karin Eduards, Pauline Mattsson, Petra Salino & Sonja Pagrotsky: *Halvtidsutvärdering av VINNVÅRD*: Faugert & Co Utvärdering AB, 2010.

³⁹ Se Näringsdepartementet (2007). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. Stockholm: Regeringskansliet.

⁴⁰ Mats Utbult (red), Birgitta Klepke, Ragnhild Larsson, Ulla Lundström : *Måste innovationer vara av metall? Att tänka om och skapa nytt i kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: SKL, 2007.

⁴¹ Jonny Paulsson och Lars Roswall (Red.), *Forsknings- och innovationsstrategi för kommuner och landsting/regioner*, Stockholm: SKL, 2007.

Forskningsproposition från den borgerliga regeringen

Den första forskningspropositionen från den borgerliga regeringen, som lanserades i oktober 2008, hade föga fokus på innovation trots att begreppet innovation fanns i rubriken.⁴² Begreppet nämns då och då i texten men innehållet är främst forskning. Offentlig sektor omnämns nästan inte alls och definitivt inte i kombination med innovationsfrågan. Inom ramen för innovation talas främst om ”innovationskapacitet” såsom patent och forskningsresurser. Diagram användes för att visa att Sverige skulle ligga i topp inom innovation. Men indikatorerna var inte innovation utan snarare faktorer såsom mängd forskning.

IKA-projektet och rapporten *Gott och Blandat*

I spåren av utredningen *Innovativa processer* arrangerades en rad seminarier under 2004. Detta år bestämdes också inom SKL att man borde studera dessa följdaktiviteter, och det s.k. IKA-projektet föddes. Uppdraget gick till Dalarnas Forskningsråd. Första delrapporten kom 2005.⁴³ Dalarnas forskningsråd fick hjälp av Socialstyrelsen och SKL att publicera boken *Gott och Blandat 2009* som diskuterar FoU-miljöer i kommuner och landsting.⁴⁴ Boken gav en bild av stor mångfald bland FoU-miljöer. Vidare visades att närheten till praktiken var viktigt och något som skiljde dessa miljöer från miljöer inom den akademiska världen. De resonerade om kunskapsproduktion ”Mode 2” som innebär att avancerad kunskap mer och mer växer fram närmre praktiken (tillämpningen) och längre ifrån ”akademiska rum”. Ett senare begrepp för detta är ”agoraforskning” för att appellera på det öppna torget. Så här skrev Johan Kostela och Thomas Tydén om saken i den tredje IKA-rapporten från 2010:

”Gemensamt för Mode 2 och Agoraforskningen är att frågeställningarna får avgöra vilken kunskap och kompetens som krävs av forskarna. Forskarnas disciplintillhörighet blir underordnad problemställningen varför ord som tvärvetenskap, flervetenskap och transdisciplinär blir honnörsord. De vetenskapliga disciplinerna kan till och med vara hämmande och begränsande. Nya och viktiga forskningsfrågor och forskningsområden tvingar i allt större utsträckning forskarna att arbeta över de gränser som de egna inomvetenskapliga disciplinerna har dragit upp (Gullbenkiankommittén, 1999).⁴⁵

Återigen bör poängteras att begreppet innovation inte är centralt i diskussionen ovan, men väl forskning och utveckling.

⁴² Regeringens proposition 2008/09:50 ”Ett lyft för forskning och innovation”.

⁴³ Se t.ex. P. Möller: *Forskning och utveckling i kommuner, landsting och regioner. En delrapport från IKA-projektet*. Stockholm: SKL i samarbete med Dalarnas forskningsråd, 2005.

⁴⁴ T. Tydén (red.): *Gott & blandat. Om FoU-miljöer i kommuner, landsting och regioner*, Falun: Dalarnas forskningsråd i samarbete med Socialstyrelsen, 2009.

⁴⁵ J. Kostela och T. Tydén: *FoU i kommuner, landsting och regioner*, Stockholm: SKL, 2010, s. 7. Jfr M. Gibbons m.fl.: *The New Production of Knowledge. Dynamics of Science in Contemporary Society*. Sage, London, 1994 samt H. Nowotny, P. Scott och M. Gibbons: *Rethinking Science – knowledge and the public in an age of uncertainty*. Polity 2001. Se även Gullbenkiankommittén: *Öppna samhällsvetenskaperna* (Rapport från Gullbenkiankommittén för samhällsvetenskapernas omstrukturering). Göteborg: Daidalos, 1999.

Den innovativa kommunen

Vad gör de kommuner som många pekar ut som innovativa? Varför lyckas de? Det var frågan som inledde projektet ”Den innovativa kommunen”. Projektet pågick åren 2007–2008 och resultatet publicerades i boken *Den innovativa kommunen*.⁴⁶ Åtta kommuner valdes ut för en närmare analys: Haparanda, Umeå, Åre, Botkyrka, Nacka, Vara, Lomma och Malmö. Ur berättelserna från de åtta, som kommenteras av fackliga företrädare och oppositionsråden, togs 11 röda trådar fram. De var sedan utgångspunkten för en översikt av vad forskare har kommit fram till inom de områden som betyder mycket för den kommun som vill vara nydanande, påhittig och utvecklande. De 11 teman som utkristalliserades var följande:

- Konstruerade fördelar och möjlighetssökande
- Brukarfokus och marknadsorientering
- Teorier om utbytet mellan ”köpare och säljare”
- Platsers attraktion och platsmarknadsföring
- Kultur som slutmål eller hävstång
- Det gränsöverskridande ledarskapet
- Ekonomistyrning och innovativa kommuner
- Omvärldsinformation: metoder och frukter
- Om tillit, experimenterande och trygghet
- Berättelsen som verktyg
- Kunskapsgrunder för innovativa processer

Boken fick inte bara spridning i Sverige. Den blev också underlag till den norska innovationsstrategin för offentlig sektor. Det kanske mest intressanta med boken var att den tydligt satte fokus på innovation i just kommuner.



Boken *Den innovativa kommunen* publicerades 2009.

⁴⁶ P. Frankelius och M. Utbult: *Den innovativa kommunen*, Stockholm: VINNOVA och SKL, 2009.

Innovationsslussar

I mars 2009 offentliggjorde VINNOVA en utlysning om ”Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården för kommersialisering av idéer från HoS och introduktion av nya innovationer inom HoS”. Bakgrunden var ett regeringsuppdrag ”för att öka antalet samverkansmiljöer som stimulerar kommersialisering av innovationer inom hälso- och sjukvården” (N2008/7291/FIN). Tanken var att det skulle bli ”lättare att kommersialisera innovationer inom svensk hälso- och sjukvård”. Syftet var att ta till vara och utveckla konkreta idéer från vårdpersonal som kan leda till nya kommersialiserade och implementerade innovationer inom hälso- och sjukvården samt att underlätta för företag att föra in ny teknologi i sjukvårdssystemet. 80 miljoner kronor avsattes varav 40 miljoner kronor från VINNOVA. Varje innovationssluss skulle medfinansieras med lika mycket pengar från landsting och andra medverkande, till exempel kommuner. Satsningen skedde i samråd med Almi Företagspartner AB, Innovationsbron AB och SKL.

Sex landsting fick sin ansökan beviljad. Uppsala BIO/STUNS (Uppsala Akademiska sjukhus) och Västerbottens läns landsting fick vardera 7,5 miljoner för tre år. Region Skåne, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Regionförbundet Östman fick 2,5 miljoner vardera för samma period. En halvtidsutvärdering år 2013 visade att slussarna dittills resulterat i:

- 1 300 idéer från vårdpersonal
- 43 nya produkter och en ny tjänst
- 22 nya företag
- 8 patent/mönsterskydd⁴⁷

Initiativet var lovvärt och substantiellt. Kritiskt sett kan dock noteras att inriktningen var begränsad till ”kommersialisering”. Innovativa processer som leder till nya metoder eller koncept men som inte kommersialiseras föll utanför satsningen nästan per definition.

En annan reflektion är att satsningen riktades mot sjukvården, men inte mot andra landstingskommunala områden och inte heller mot primärkommunal verksamhet. Det sistnämnda är något som senare gjort att satsningen kompletterades med Testbäddsutlysning som riktades mot hälso- och sjukvård och äldreomsorg (och i viss mån social omsorg).

Kulturens kraft

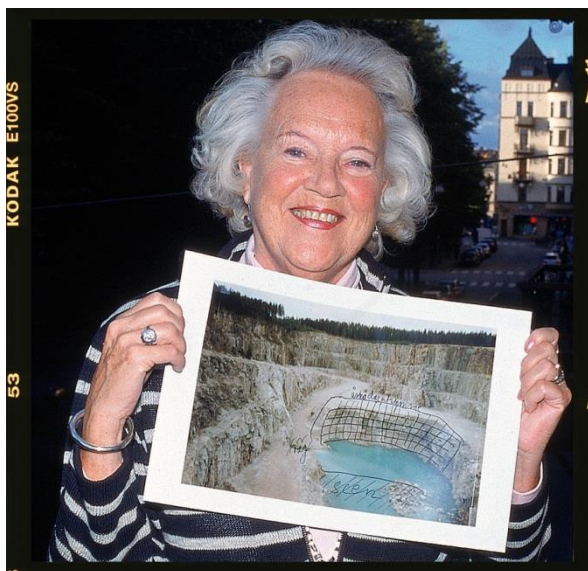
Kulturen är ett viktigt område för alla kommuner, och även för landstingen. I april 2010 utkom boken ”Kulturens kraft för regional utveckling”.⁴⁸

I projektet sökte 22 forskare och andra verksamma inom kultursektorn svar på frågor som: Vad har satsningarna inom kulturen lett till och hur har dessa på olika håll gestaltats? Vilka är de positiva och negativa erfarenheterna? Syftet med boken var att lyfta fram och analysera ett antal svenska och europeiska exempel, där kultursatsningar på lokal och regional nivå stimulerat utvecklingen och lett till spännande förändringsprocesser för samhället i övrigt. Exempel på fallstudier var Skapande Skåne som kreativt landskap, platsens själ i södra

⁴⁷ M. Fröberg, P. Mattsson, J. Sörvik och A. Zingmark. *Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården: Halvtidsutvärdering* (VR 2013:04). Stockholm: VINNOVA.

⁴⁸ Lisbeth Lindeborg och Lars Lindkvist (Red.). *Kulturens kraft för regional utveckling*, Stockholm: SNS.

Småland, den kulturella ekonomins betydelse för Stockholmsförorterna Tensta och Botkyrka, AIRIS (Artists in Residence)-projekten i västra Sverige, ekonomi och natur i Dalhalla, relationell estetik i Östersund, det spektakulära Ice Dome Concert Hall-projektet i Piteå och kulturen som ledstjärna ibland annat Holstebro, Charleville-Mézières och NewcastleGateshead.



Ett av kapitlen i boken "Kulturens kraft" handlade om Margareta Dellefors' innovation Dalhalla i Rättviks kommun. Foto: Per Frankelius.

Riksdagens förvaltningspolitiska mål

2010 fastslog riksdagen ett nytt förvaltningspolitiskt mål: "en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service, och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete." Här skrevs också följande:

"Med innovativ avses bland annat förmågan att framgångsrikt ta fram och införa nya processer, tjänster och metoder som resulterar i betydande förbättringar av kvalitet, effektivitet eller ändamålsenlighet. Det kan handla om nya perspektiv på gamla problem, att omdefiniera en verksamhets syfte eller mål, utveckla kvalitet i befintliga tjänster, förändra sätten på vilka tjänster levereras och att hitta nya eller förbättrade samverkansformer. Det gäller inte minst att utifrån medborgarnas och företagens olika behov hitta nya sätt att organisera och utföra offentliga tjänster. För att höja effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet ska Rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet som inrättades 2011 stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig sektor som kan resultera i betydande förbättringar för medborgare och företag."

Observatörer kunde se att innovationsbegreppet nu intog en central plats i sådana viktiga dokument. Vidare kom dokumentet bilda grund för den kommande nationella innovationsstrategin.

Mötesplats för Social Innovation

2008 sjösatte Stiftelsen för kunskap- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) en programsatsning inom "samhällsentreprenörskap". Ambitionen var att avsätta

120 miljoner kronor under nio år för att stödja forskning och utbildning inom området. Till att börja med gavs 20 miljoner kronor till fem forskningsprojekt. Även åtta pilotprojekt för kompetensutveckling för samhällsentreprenörer fick medel. Därtill initierades projektet Smedjan tillsammans med SKL för att utveckla samhällsentreprenörskap på lokal och regional nivå. 2009 fick programsatsningen ändrade arbetsformer. Fem högskolor valdes ut att bli ansvariga för de åtta pilotprojekten. Medel utlystes också för driften av en nationell "Mötesplats för samproduktion för samhällsentreprenörskap" i syfte att flytta över samordning av delprojekten, kunskapsutbyte och gemensam kommunikation från KK-stiftelsen. KK-stiftelsen valde, med hjälp av en expertgrupp, ut Mittuniversitet och Malmö högskola att tillsammans driva mötesplatsen med start från augusti 2010 och två år framåt. Benämningen ändrades senare till "Mötesplats Social Innovation".⁴⁹

Forum for Health Policy

2011 startade Vårdalstiftelsen "Forum for Health Policy". Thorbjörn Larsson, vd i Vårdalstiftelsen, förklarade verksamhetens inriktning så här:

"Det är en blandning mellan ett institut och en think tank. Vi svenskar har inte tidigare haft något som utvärderar sjukvårdssystemets sätt att vara. Säger politikerna att vi går åt ett håll så går vi ditåt. Det finns inte något oberoendeskap."⁵⁰

Forumet skulle göra analyser på tre nivåer: Sjukvårdssystem, ersättningssystem och styrning/ledning av verksamheter. En röd tråd i deras skrifter och workshops har varit att sätta patienten i centrum, i bemärkelsen att hörsamma patienters önskemål och låta dem påverka vården mer än vad som görs idag. Bland forumets intressenter finns idag Attendo Sverige AB, AstraZeneca, Bräcke diakoni, Carema, Famna, Kommunal, LIF, Pfizer, Reumatikerförbundet, Socialstyrelsen, VINNOVA, Vision, Vårdförbundet och Vårdalstiftelsen.

Avtal för att främja en jämlik hälso- och sjukvård

Regeringen och SKL slöt i juni 2011 en överenskommelse om insatser för att främja en mer jämlik hälso- och sjukvård.⁵¹ Initiativet hade målet att öka nyttiggörandet av öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården. Det antogs bidra till en mer jämlik hälso- och sjukvård med högre kvalitet och effektivitet. Satsningen, med budget på 15 miljoner kronor, skulle också öka kunskapen om hur man kan arbeta för en mer jämlik vård för särskilda grupper. Ett tiotal olika satsningar diskuterades. Det är noterbart att innovation var centralt i den punkt de förde fram högst på listan. Den löd:

"Påbörja ett arbete med att tydliggöra och organisera landstingens resurser för verksamhetsutveckling, patientsäkerhet och innovation."⁵²

⁴⁹ Källa www.socialinnovation.se (26 dec. 2013). Att låta Malmö högskola och Mittuniversitetet samsa om den nationella samordningen var lite av ett experiment.

⁵⁰ <http://www.forskarbladet.se/index.php/artiklar/fornylse-och-forbattring-av-sjukvarden/> (17 sept. 2013).

⁵¹ Dnr S2011/5879/FS.

⁵² http://www.sk1.se/press/nyheter_2/pressmeddelanden-2011/sarskild-satsning-for-en-mer-jamlik-halso-och-sjukvard

En bedömning är dock att huvudfokus i detta arbete var jämförelser och kommunikation av jämförelsedata. Det bygger sannolikt på idén att sådant kan sätta press på vårdgivare att förbättra sin verksamhet.

I december 2013 hade staten och SKL kommit överens om 15 punkter:

- Evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten 2014
- Jämlik hälso- och sjukvård 2014
- Hållbar jämställdhet
- Kunskapsstyrning och vissa utvecklingsområden inom hälso- och sjukvården 2014
- Missbruks- och beroendevård - Kunskap till praktik
- Nationella Kvalitetsregister 2012-2016
- Patienters tillgänglighet till hälso- och sjukvård, "kömiljarden" 2014
- Patientsäkerhetsstrategi 2014
- Psykisk ohälsa 2014
- Rehabiliteringsgarantin 2014
- Sjukskrivningsprocess, kvalitetsäker och effektiv ("sjukskrivningsmiljarden") 2014
- Äldre - sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre 2014

Flera av dessa har utvecklingskaraktär och lämnar plats för innovationsinitiativ.⁵³

Center för Socialt Entreprenörskap Stockholm

2011 startade Center för Socialt Entreprenörskap Stockholm (CSES) av SU Innovation och med finansiering från svenska ESF-rådet. Initiativet är en rådgivar- och inkubatorverksamhet riktad mot sociala entreprenörer och personer med idéer om sociala innovationer.

Reglab och Regionalt innovationsindex

Svenska Reglab etablerades 2010 och har 24 medlemmar: 21 regioner, VINNOVA, SKL och Tillväxtverket. Reglab är ett kompetensnätverk och bedriver också omvärldsbevakning och benchmarking relaterat till frågan om utvecklingen av Sveriges regioner. En förebild var danska Reglab som startade redan 2005.

Ett mål med den regionala utvecklingspolitiken har varit att skapa förutsättningar för fler innovationer och mer nyskapande. Det var bakgrunden till att Reglab utvecklade ett innovationsindex. Utvecklingsprojektet byggde vidare på IVA-projektet Innovation för tillväxt 2010 och 2011 kom så den intressanta rapporten "Innovationsindex 2011" skriven av konsulter vid Kontigo AB.⁵⁴ Den reviderades senare (2013).

OECDs "Observatory of Public Sector Innovation"

Intresset för innovation kopplat till offentlig sektor har successivt vaknat inom OECD. Frågan om innovation i offentlig sektor lyftes t.ex. vid OECD Public

⁵³ Se http://www.skil.se/press/nyheter_2/nyheter-2013/nya-overenskommelser-utvecklar-kvalitetsarbetet

⁵⁴ Peter Kempinsky, Daniel Hallencreutz och Pär Lindquist, Innovationsindex 2011, Stockholm: Reglab, 2011.

Governance Ministerial Meeting i Venedig i november 2010. Mötet ledde också till rapporten *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives* (2011).⁵⁵

I februari 2012 lanserade OECD ett Internetbaserat forum kallat "Observatory of Public Sector Innovation". Bakgrunden var samma insikt som lade grunden till SOU:n *Innovativa processer tio år tidigare*. OECD skrev:

"Today, the public sector in many countries faces the dual challenge of tight fiscal constraints, alongside more diverse and increasing demands on public services. The Observatory responds to these challenges by helping countries achieve the potential that innovation offers in improving public sector performance and delivering better outcomes."⁵⁶

Syftet var tredelat:

- Kartläggning av innovationspraxis: samla in och analysera exempel på implementerade innovationer inom den offentliga sektorn.
- Bedöma resultat: samla, analysera och utveckla metoder för kostnads-nyttoanalys av innovativ praxis.
- Främja innovation i praktiken: insamling och analys av statliga referensramar och verktyg för att främja innovation.

Social innovation inom äldreområdet

Under 2012 fick VINNOVA regeringsuppdraget "Social innovation i vården och omsorgen om de mest sjuka äldre" (2011-01997.5). VINNOVA skulle, i samarbete med universitet och högskolor och i samråd med andra relevanta aktörer, vidareutveckla goda exempel kring sociala innovationer. Fokus skulle vara boende, lättare servicetjänster, trygghetsskapande insatser och social samvaro. VINNOVA lät ta fram flera rapporter enligt detta uppdrag:

- Inspirationskatalog – trygghetsbostäder för äldre (Hjälpmedelsinstitutet och katalogen har tagits fram av Malmö Högskola)
- Trygghetsbostäder för äldre - en kartläggning (Malmö Högskola)
- Äldre entreprenörer med sociala innovationer för äldre - En pilotstudie kring en inkubatorverksamhet för äldre
- Idékatalog - Sociala innovationer för äldre (Malmö Högskola och Stockholms universitet)

Kommissionen för jämlik vård

I januari 2012 skapade branschorganisationen för de forskande läkemedelsföretagen, LIF, en fristående "Kommission för jämlik vård" med representanter från politik, forskning och fackliga organisationer samt debattörer. Uppdraget var att utreda, främja debatt och föreslå åtgärder. Sommaren 2012 kom deras slutrapport. Kommissionen lyfte fram fyra åtgärder. Den första var att stärka patientens ställning i förhållande till sjukvården, den andra att stärka sjukvårdens organisation (mer centralisering av högspecialiserad vård) och den tredje att göra tillgång till läkemedel mer

⁵⁵ The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives. Paris: OECD, 2011.

⁵⁶ <http://www.oecd.org/governance/oecdobservatoryofpublicsectorinnovation.htm> (17 oktober 2013).

jämlikt. Den fjärde var dock mest intressant: ”Stärk positionen som ett forskningsintensivt och innovationsvänligt land.” De skrev:

”En jämlik sjukvård kräver en bredare ansats och satsning på innovationer där idéer, forskning och utveckling blir till produkter och tjänster. Det behövs mer forskning både gällande att bota sjukdom och att förhindra ohälsa. Det är med nya metoder och behandlingar som vi löser framtidens utmaningar inom sjukvården. Då duger det inte att Sverige år efter år tappar mark som forskningsnation. Sverige ligger exempelvis dåligt till när det kommer till introduktion och spridning av nya läkemedel, behandlingar och medicinsk teknik. I en internationell jämförelse hamnar vi på plats 13 av 14 i upptag av nya behandlingar. Medeltalet kliniska prövningar under åren 2004-2008 minskade med 25 procent jämfört med medeltalet under 1995-1997. Och den negativa trenden har fortsatt. De forskande läkemedelsföretagens ansökningar till svenska Läkemedelsverket har nästan halverats från ca 300 till ca 160 under perioden 2004-2011.”⁵⁷

Mycket positivt kan sägas om denna rapport, men tre mer kritiska reflektioner kan också göras. För det första har de fokus på innovation i *företag* och betraktar den offentliga sektorn i hög grad som mottagare av dessa innovativa koncept (t.ex. läkemedel eller ny apparatur). Det är viktigt men ger inte hela bilden av innovationsbehovet i offentlig sektor. För det andra har de fokus på *behandlingsmetoder* (inkl. prevention av ohälsa) men inte på sättet att bedriva verksamheter eller andra tänkbara områden som kunde vara föremål för innovation. För det tredje tycks ett av deras förslag ovan kunna gå stick i stäv med deras fjärde punkt. Här avses deras åsikt om centralisering av högspecialiserad vård. Ibland är det rätta vägen men många exempel finns också på att innovation främjas bättre i nya och mindre verksamheter. Slutligen tycks kommissionen göra samma misstag som många andra: de blandar samman FoU med innovation. Forskning och utveckling kan vara en väg som leder till innovation, men dels gör den inte alltid det, dels finns många andra vägar än FoU som leder till innovation.

Innovationskraft i offentlig sektor: SKL och VINNOVA

SKL och VINNOVA offentliggjorde 8 maj 2012 ett samarbete gällande ”satsning på innovationskraft” i offentlig sektor. Avtalet var skrivet 24 april. I pressmeddelandet skrevs:

”Överenskommelsen mellan SKL och VINNOVA ska förbättra förutsättningarna för kvalitets- och verksamhetsutveckling i kommuner, landsting och regioner. Innovationsförmågan ska stärkas och offentlig verksamhet ska göras mer öppen för utprovning och användning av innovativa tjänster, metoder och ny teknik. Utbytet med företag och forskning ska stimuleras. Överenskommelsen mellan SKL och VINNOVA sträcker sig fram till 2015.”

Tankarna var troligen att främst rikta satsningen på sjukvården, men under processen breddades fokus. Resultatet blev ett brett anslag i vilket hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten adresserades. En diger lista av problemområden upprättades, varav några svarade mot större

⁵⁷ I. Batljan (Red.): *Patienten eller landstinget – vem ska ha makten i svensk sjukvård?* Stockholm: Kommissionen för jämlik vård, 2012, s. 5.

samhällsutmaningar. Exempel på områden var skolan och övergång till mer klimatsmart samhälle. Bland tänkbara åtgärder lyfte de fram följande:

- Utveckla befintliga innovationsslussar i landstingen och pröva koncept för innovationsslussfunktion på kommunal nivå
- Etablera test- och demonstrationsmiljöer (så kallade testbäddar)
- Initiera fler innovations- och innovationsfrämjande upphandlingar
- Utveckla indikatorer och modeller för att skapa mätbarhet och fånga nyttan av användningen av innovationer i offentlig verksamhet
- Stärka ledarskapet för innovation i offentlig sektor
- Skapa nya former för medskapad innovation i vilken användarna av tjänster och produkter involveras
- Öka spridning och användning av sociala innovationer inom exempelvis äldreomsorgen
- Tillvarata möjligheterna med internationaliseringen av hälso- och sjukvården
- Öka deltagandet från kommuner, landsting och regioner i EU:s program för forskning och innovation.

Listan är välgjord. Men en fråga kvarstår för varje punkt: ”Hur?” Efter att avtalet hade skrivits utarbetades följande prioriterade områden:

- *Förändringsledning* med insatser för att höja kunskapsnivån om vad innovation, i praktiken, innebär för offentliga verksamheter samt sprida erfarenheter kring hur kommuner och landsting konkret kan utveckla sitt innovationsarbete.
- Stimulera *användardriven innovation* genom ett utvecklat stöd till kommuner, landsting eller annan offentlig finansierad verksamhet som vill utveckla nya tjänster i samspel med brukare/patienter/kunder.
- *Test- och demonstrationsmiljöer*. Fler samhällssektorer skall erbjudas möjlighet att utveckla miljöer där företag i samverkan med offentliga aktörer och brukare kan utveckla, testa samt införa nya produkter, tjänster, processer eller organisatoriska lösningar.
- *Upphandling av innovation* genom insatser som koordinering, kunskaps- och metodstöd liksom riskdelning för de kommuner och landsting som vill pröva nya sätt att upphandla.
- *Digitala välfärdstjänster* behövs för att förbättra kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet. Insatser görs för att främja ledarskap. En samlade arena skapas med goda exempel för innovationskraft av digitaliseringens möjligheter där branschen, offentlig sektor och akademien möts.

I slutet av året gjorde VINNOVA ett temanummer av sitt *Vinnova-Nytt* helt inriktat mot innovation i offentlig verksamhet som följd av samarbetet med SKL. I ledaren skrev generaldirektör Charlotte Brogren följande:

”En innovationsinriktad offentlig verksamhet kan främja såväl innovationskraften i samhället som ett mer effektivt resursutnyttjande i den egna verksamheten. Som beställare och kravställare kan också offentlig verksamhet bidra till innovation och tillväxt genom att öppna nya marknader

och möjliggöra för nya företagsidéer, och därigenom skapa nya marknader för företag, innovatörer och entreprenörer.”⁵⁸

Året 2012 var en brytpunkt i svensk innovationsstrategi. Nu hade synen på innovation blivit mer nyanserad.

Forskningsproposition och nationell innovationsstrategi

2012 kom både en ny forskningsproposition (Regeringens proposition 2012/13:30 Forskning och innovation) och en ny innovationsstrategi. Innovationsstrategin spann vidare på det av riksdagen 2010 fastslagna förvaltningspolitiska målet om ”en innovativ och samverkande statsförvaltning”. Till skillnad från föregående forskningspropositioner och dito strategier lyfte dessa båda fram offentlig sektor nästan lika mycket som näringslivet.

Så här skrev näringsminister Annie Lööf i förordet till innovationsstrategin:⁵⁹

”I Sverige behöver vi därför bli mer innovativa, för att möta de globala samhällsutmaningarna, öka konkurrenskraften och förnya framtidens välfärds- och samhällstjänster. För detta krävs ett innovationsklimat som ger bästa möjliga förutsättningar för individer, företag, offentlig verksamhet och civilsamhällets organisationer att vara innovativa.”

Det är noterbart att offentlig verksamhet omnämns explicit. Generellt hade strategin ett betydligt bredare anslag än vad som kunde förväntas för bara tio år sedan. Intressant nog låg en problemanalys till grund för strategin. Regeringen valde därvid att nyttja den problemanalys som EU gjort inom ramen för tillväxt- och sysselsättningsstrategin, Europa 2020 – och som hade konkretiserats av EU:s konkurrenskraftsråd i förordningen om inrättande av ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020), även kallad Horisont 2020.

Samhällsutmaningarna var:

- Hälsa, demografiska förändringar och välbefinnande.
- Utmaningar för europeisk bioekonomi: Livsmedelstrygghet, hållbart jord- och skogsbruk, havs-, sjöfarts- och inlandsvattenforskning.
- Säker, ren och effektiv energi.
- Smarta, gröna och integrerade transporter.
- Klimatåtgärder, resurseffektivitet och råvaror.
- Europa i en föränderlig värld: Inkluderande, innovativa och reflekterande samhällen.
- Säkra samhällen: Att skydda Europas frihet, säkerhet och medborgare.

Förutom dessa ”EU-utmaningar” fördes två andra bevekelsegrunder till strategin fram: Att ”skapa konkurrenskraft och jobb i en global kunskapsekonomi” samt att ”leverera samhällstjänster med ökad kvalitet och effektivitet”. Innebörden av den sistnämnda bevekelsegrunden var områden som av tradition associeras med offentlig sektor men som under senare år mer har handlat om tjänster i välfärden.

⁵⁸ C. Brogren: *Innovationskraften i kommuner och landsting måste stimuleras*, Vinnova-Nytt, nr 5, 2012, s. 2.

⁵⁹ Näringsdepartementet: *Den nationella innovationsstrategin*, Stockholm: Näringsdepartementet, 2012, s. 1.

”Vård, skola, omsorg, polis, miljöer för boende och byggande, liksom system för energi, kommunikation, vatten, avlopp och avfall är exempel på samhällstjänster, det vill säga välfärdstjänster, trygghetssystem och andra offentligt finansierade verksamheter eller verksamheter som i övrigt är viktiga för att samhället ska fungera.” (s. 7).

”År 2030 beräknas mer än var femte svensk vara över 65 år. För att samhället ska klara en anpassning till detta behövs innovationer som gör det möjligt att leverera samhällstjänster med ökad kvalitet och effektivitet men också för arbetslivet, för att uppnå ett högt och förlängt arbetskraftsdeltagande. När myndigheter, företag och organisationer i Sverige skapar nya lösningar som också efterfrågas globalt kan detta dessutom innebära exportmöjligheter.”

Innovationsstrategin byggdes upp kring sex huvudområden:

- Innovativa människor
- Forskning och högre utbildning av hög kvalitet för innovation
- Ramvillkor och infrastruktur för innovation
- Innovativa företag och organisationer
- Innovativa offentliga verksamheter
- Innovativa regioner och miljöer

Varje område hade en övergripande målbild och sedan ett antal delmål. För delområde 5, ”Innovativa offentliga verksamheter” var det övergripande målet ”Innovativa och samverkande offentliga verksamheter som är rättssäkra och effektiva med väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet.” Det bröts sedan ner i följande punkter:

5.1 Offentliga verksamheter arbetar systematiskt med innovation för att öka effektivitet och kvalitet

5.1.1 Fortsatt utveckla och intensifiera offentliga verksamheters arbete med att hitta nya lösningar och effektivare processer för att skapa större nytta för medborgare och det omgivande samhället, bland annat utifrån resultatet av arbetet i Rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet.

5.1.2 Fortsätta utvecklingen av offentliga e-tjänster och öka möjligheterna för privata aktörer att utveckla nya tjänster, bland annat genom att tillhandahålla offentliga data.

5.1.3 Fortsatt utveckla offentliga aktörers kompetens, metoder och nätverk för ökad tillämpning av innovationsupphandling, inklusive funktions- eller prestandabaserade innovationstävlingar.

5.1.4 Utveckla omreglering, målstyrning, valfrihetssystem och konkurrensneutralitet på fler områden.

5.2 Offentliga verksamheter bidrar till att utveckla innovativa lösningar för att möta samhällsutmaningar.

5.2.1 Offentliga verksamheter som utifrån sina roller och ansvarsområden initierar och engagerar sig i samverkan med relevanta aktörer i innovationsprocesser för att möta angelägna samhällsutmaningar – utmaningsdriven innovation – globalt, nationellt och på regional och lokal nivå, bland annat genom innovationsupphandling.

5.2.2 Fortsatt utveckla metoder och kompetens för innovationsfrämjande som en del i den globala utvecklingspolitiken, i multilateralt och bilateralt samarbete.

5.2.3 Identifiera de områden och etappmål inom miljömålssystemet där miljöinnovation i bred mening har en särskilt viktig roll för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

5.2.4 Utveckla det internationella samarbetet kring miljöinnovationer för att i Sverige ta till vara ny kunskap och nya lösningar från andra länder som en del i internationellt konkurrenskraftiga svenska systemlösningar.

5.3 Effektiva offentliga innovationsstödjande verksamheter med kundnytta i fokus

5.3.1 Utveckla mer samordnade offentliga innovationsstödjande insatser med starkare fokus på kundnytta och effekter. En viktig del i detta är utvecklade former för att följa upp resultat och effekter på olika tidshorisont.

5.3.2 Se över behov och möjligheter att öka långsiktigheten i delar i de innovationsstödjande insatserna.

5.3.3 Fortsatt utveckla innovationsstödsinsatserna på lokal, regional, nationell och europeisk nivå för enklare, tydligare och effektivare strukturer, med väl fungerande samverkan mellan offentliga aktörer liksom med relevanta privata stödaktörer.

5.3.4 Fortsatt utveckla kompetensen hos offentliga stödaktörer att inom ramen för sina befintliga uppdrag arbeta med immateriella tillgångar som en affärsstrategisk resurs och att arbeta med många olika former av innovation.

Innovationsstrategin var efterlängtd av många. Men när den väl kom var ovationerna inte tydliga. Från oppositionshåll var man kritisk till att strategin inte debatterades och behandlades i riksdagen. Vad gäller kritiken mot bristande konkretiseringsgrad slår den möjligen vid sidan om målet. I strategin står att ”Strategin ska omsättas i konkreta insatser från regeringens sida, men också bidra till att mobilisera andra aktörers insatser för att stärka innovationskraften i Sverige med sikte på 2020.” Idén med den var alltså inte att detaljstyra, utan att bidra till kraftsamling.

Innovationsupphandling: Nytt VINNOVA-program

Under 2012 inrättade VINNOVA ett program om innovationsupphandling. Det hade flera upprinnelser. En sådan var en intensiv samhällsdebatt i frågan under senare år. Men här kan också nämnas betänkandet *Innovationsupphandling*, av innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56) som föreslog att VINNOVA skulle göra en kompetenskraftsamling runt offentlig innovationsupphandling. Vidare var innovationsupphandling centralt i innovationsstrategin 2012. Där gavs följande definition:

”Upphandling som främjar utveckling och införande av nya lösningar, innovationer. Innovationsupphandling innefattar dels upphandling som sker på ett sådant sätt att den inte utesluter nya lösningar, så kallad innovationsvänlig upphandling, dels upphandling av innovation, det vill säga upphandling av framtagande av nya lösningar som ännu inte finns på marknaden”.⁶⁰

⁶⁰ Näringsdepartementet: *Den nationella innovationsstrategin*, Stockholm: Näringsdepartementet, 2012, s. 55.

Till bilden hör att också Energimyndigheten och Trafikverket fick i uppdrag att inom sina verksamheter stimulera innovationsupphandling. Senare överförde regeringen ansvaret för innovationsupphandling till Konkurrensverket.

Området innovationsupphandling är stort och komplext, men här finns inte utrymme att göra en detaljerad redogörelse. En reflektion är att det är ett intressant initiativ med tanke på hur stor betydelse innovationsupphandling haft historiskt.

EU:s koncept ”smart specialisering”

Merparten av Sveriges regioner hade 2012 någon form av regional innovationsstrategi (RIS) varav uppskattningsvis knappt hälften adresserade innovation i offentlig verksamhet. Medan regioner arbetade vidare med sitt strategiarbete, som ofta var en fråga om jämkande mellan olika intressenter, var EU-kommissionen inte tillfreds med hur regioner hanterade sina innovationsstrategier. Vidare hade inte Europa gjort den framryckning som man hade hoppats på visavi andra delar av världen. Något måste göras. Under nya begreppet ”smart specialisering” skulle ökad press sättas. Så här skrev EU-kommissionen om detta vintern 2012 (författarens kursiveringar):

”Smart specialisering är en innovativ strategi för regional ekonomisk omvandling och är nu en viktig del av Europas arbete för att hjälpa regionerna att ta sig ur den ekonomiska nedgången. Strategin innebär bland annat att varje region, utifrån sina styrkor och *internationella specialområden*, väljer ut ett begränsat antal prioriteringar. För att strategin ska lyckas, får stöd- och investeringsåtgärderna *inte vara fragmenterade*. Dessutom måste strukturfonderna koncentreras kring ett *begränsat antal prioriteringar*, närmare bestämt de med högst utvecklingspotential. Utvecklingen av forsknings- och innovationsstrategier som utgår från konceptet smart specialisering är från och med 2014 en av förutsättningarna för att få tillgång till strukturfonder.”⁶¹

I underlagen framgår tydligt att EU är missnöjt med ”beslutsfattande uppifrån” i regioner. Vidare framgår att EU-kommissionen anser att de flesta existerande regionala strategier är för ”lama” och måste vässas. Ytterligare en aspekt är att de vill tona ner ”fokus på att generera nya kunskaper” men tona upp ”inhämta befintlig kunskap” för att driva fram innovation.

Norsk innovationsstrategi för offentlig verksamhet

2013 offentliggjorde den norska regeringen en nationell innovationsstrategi för norska kommuner, *Nye vegar til framtidens velferd*. Så här skrev kommunal- og regionminister Liv Signe Navarsete i förordet till den strategin:

”Med innovasjonsstrategien vil regjeringa gjere det enklare for kommunane å arbeide innovativt, starte innovasjonsprosjekt, finne nye samarbeidspartnarar og lære av andre sine erfaringar. Innovasjon er å tenkje nytt og endå smartare. Å finne nye løysingar på både gamle og nye utfordringar. Innovasjon i kommunane handlar om at den enkelte kommune skal skape betre tenester og enklare kvardagar for folk. Kommunane skal bidra til at

⁶¹ Johannes Hahn: Ledare, *Panorama*, nr 44, vintern 2012, s. 3.

folk kan leve gode liv i små og store kommunar i heile landet. Innbyggjarane skal få dei tenestene dei treng der dei bur.”⁶²

I strategin diskuteras innovationsbegreppet och de menar att vedertagna definitioner inte passar offentlig verksamhet. Därför lanseras deras egen definition så här: ”Innovasjon er prosessen med å utvikle nye idear og realisere dei slik at dei gjev meirverdi for samfunnet.” (s. 10).

Ny patientlag

I början av 2013 överlämnade Patientmaktsutredningen ett delbetänkande *Ansvarsfull hälso- och sjukvård* till regeringen. Här föreslogs en ny lag om hälso- och sjukvårdens organisation som skulle ersätta hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). I juni samma år kom också slutbetänkandet. Den viktigaste slutsatsen var att det förekommer stora skillnader i hur patienter hanteras av den svenska vården:

”Utredningen konstaterar att det finns skillnader i den hälso- och sjukvård som ges. Det är viktigt att sätta ljuset på dessa skillnader och fortsätta med det arbete som redan har påbörjats. Utredningen har sett på frågan ur tre olika perspektiv – regionalt-, system- och individperspektiv.”⁶³

Särskilt betonade utredningen betydelsen av att lyssna till patienter och deras klagomål:

”För att hälso- och sjukvården ska kunna utvecklas, både vad gäller kvalitet och effektivitet, måste patienten få möjlighet att göra sin röst hörd.”

Ett vanligt sätt att fånga in patienternas synpunkter på vården är patientenkäter och genom spontana klagomål. Men, menade utredarna, det är viktigt att komplettera olika patientundersökningar med en systematisk klagomålshantering. Flera torde instämma i detta. Men en fråga kvarstår: Vad ska man göra med klagomål och med insikter om missförhållanden? Bland de saker utredarna förde fram är betydelsen av att göra jämförelser mellan olika vårdgivare mer öppna så att patienter kan ta del av dem. Men det kan konstateras att utredarna inte för fram innovation som en väg att lösa problemen. Innovation nämns endast i samband med redogörelser av andra utredningar och initiativ.

Testbäddar: Ny utlysning från VINNOVA

2012 hade VINNOVA och SKL inlett sitt samarbete. I februari 2013 gick VINNOVA ut med utlysningen ”Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg 2013”. Det handlade om både specialiserade tematiska testbäddar och mer generella testbäddar, vilka förväntades leda till ökad kvalitet, säkerhet och effektivitet inom vård och omsorg men även ökad samverkan mellan vårdgivare, företag och akademi. Utlysningen skedde i samråd med SKL och Tillväxtverket. Om test- och demonstrationsmiljöer skrev SKL:

⁶² *Nye vegar til framtidens velferd: Regjeringa sin strategi for innovasjon i kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet, förordet.

⁶³ SOU 2013:44: Ansvarsfull hälso- och sjukvård. Stockholm: Socialdepartementet/Patientmaktsutredningen, 2013.

”Fler samhällssektorer skall erbjudas möjlighet att utveckla miljöer där företag i samverkan med offentliga aktörer och brukare kan utveckla, testa samt införa nya produkter, tjänster, processer eller organisatoriska lösningar.”⁶⁴

Utgångspunkten skulle vara behoven i vården. Man ville öka samarbetet mellan företag och vården. Inte minst var syftet att få med brukare i innovativa processer. Tio testbäddar kom att inledas, däribland inom medicinteknik, e-hälsa, tjänsteinnovationer och personcentrerad vård.

VINNOVA-utlysningen FRÖN

Ännu en utlysning för innovation i offentlig sektor var FRÖN, lanserad i mars 2013. Akronymen härleddes (enligt uppgift) ur strofen ”FÖR Ökad iNnovation”. Siktet var inställt på att stimulera innovationslusten i den offentliga sektorn. Den riktades till kommuner, landsting, statliga myndigheter och privata organisationer verksamma inom sektorn. Noterbart är att kommuner nu nämndes först på listan, vilket var ett trendbrott från tidigare utlysningar som främst var riktade till sjukvården. Enligt utlysningen skulle planeringsbidrag ges ”för att utveckla en innovativ idé inom offentlig sektor”. Detta skulle ”möjliggöra för sökande att etablera en projektgrupp, arbeta fram en projektbeskrivning samt ta fram en plan för genomförande av idén”. En andra utlysning stängde i september 2013 och ca 70 ansökningar kom in varav ca 20 valdes ut av VINNOVA.⁶⁵ Den tredje utlysningen stängde den 14 januari 2014 och 113 ansökningar kom in. Under 2014 utökas FRÖN-utlysningen med ca 40 miljoner kronor.

SLL Innovation

I maj 2013 invigdes SLL Innovation inom Stockholms läns landsting. Syftet var att uppfinnare och företag skulle få chansen att mötas och utveckla produkter som gör vården bättre och mer patientsäker. Bakgrunden till denna satsning var ett projekt inom Danderyds sjukhus drivet av eldsjälens Olle Hillborg under etiketten DS Innovation. Den verksamheten hade startats omkring 2003 och bedrevs lite undanskymt. Men i takt med att resultatet visades upp blev verksamheten mer etablerad. 2013 övergick den alltså från ett projekt vid ett sjukhus till att bli en satsning som inkluderade hela Stockholms läns landsting. Under årens lopp har flera tusen kontakter tagits med innovatörer och företag som vill utveckla produkter för vården.

Nämnda initiativ kan nog ses som ett mönsterexempel på hur man kan stimulera innovativa processer inom offentlig verksamhet.

Design av tjänster

I juni kom en rapport skriven av konsultföretaget Capire/HCM på uppdrag av Stiftelsen Svensk Industridesign (SVID) om ”Design av välfärdstjänster”.⁶⁶ Finansiärer var SKL, VINNOVA och Innovationsrådet. Syftet med studien var att sammanställa kunskapsläget inom design av tjänster med fokus på hälsa, vård och omsorg. Studien innehöll också bedömningar av vilka olika effekter sådan tjänstedesign kan förväntas ge. Rapporten publicerades som en del i

⁶⁴ http://www.skil.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/fou/innovation (16 sept. 2013)

⁶⁵ Jonny Paulsson, Vinnova (personlig kommunikation december 2013).

⁶⁶ Design av tjänster inom hälsa, vård och omsorg - en kunskapsöversikt Capire/HCM på uppdrag av SVID, Stiftelsen Svensk Industridesign, 2009.

dokumentationen av webbseminarieserien ”Design för bättre hälsa – Tänk användare, tänk behov, tänk design!” som hade genomförts av VINNOVA, SKL, Innovationsrådet och SVID. Studien pekade på fyra olika typer av designprocesser:

- Design med fokus på patientens och brukarens perspektiv
- Design med fokus på interaktion
- Design med fokus på nya tjänstemodeller
- Design med fokus på ideala målbilder och tillstånd

Deras viktigaste slutsats var att området design av tjänster var utforskat i Sverige till skillnad från t.ex. USA. Men de visade också att det fanns intressanta exempel i vårt land som gjorts men som inte fått uppmärksamhet. Deras främsta slutsats var att brukarperspektiv och samarbete är två nyckelord. De skrev att arbetsmetoderna med ”co-production” utvecklas vidare genom ”co-design” när patienter och professionen samverkar för att hitta nya samarbetsmodeller.

En reflektion är att designperspektivet är fruktbart om man vill arbeta med innovationsprocesser. Dock har inte nämnda rapport fokus på innovation, utan på tjänsteutveckling mer allmänt.

Innovation Scoreboard

Tidigare nämndes utvecklingen av innovationsperspektivet inom EU. Varje år har EU publicerat sitt Innovation Scoreboard över innovationsförmågan hos regionerna. Men fokus har varit näringslivet. Under 2013 inkluderades dock första gången området offentlig sektor, vilket är ett intressant trendbrott.⁶⁷

Innovationsrådets betänkande (SOU 2013:40)

Genom ”Att tänka nytt för att göra nytta” (SOU 2013:40) lade Innovationsrådet på regeringens uppdrag fram ett betänkande gällande möjligheterna att höja effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet. Vad kom då Innovationsrådet fram till? För det första föreslås perspektivskiften:

- Genom att bättre förstå människors och företags behov tydliggörs syftet med verksamheten och servicekraven.
- Genom att se helheten utifrån politikens syfte ökar vi förmågan att koordinera verksamheter för att nå bättre resultat och sänka kostnader.
- Genom att arbeta långsiktigt kan man fokusera på rätt saker som leder till verkliga samhällspåverkande resultat.
- Sverige är byggt på tillit till varandra och våra institutioner. Tillit kontrolleras inte fram.

De formulerade också ett antal ”viljor”:

- Vi vill öka fokus på behov, värdeskapande och system,
- Vi vill öka handlingsutrymmet för offentliga verksamheter att pröva nya tjänster och former för att uppnå syftet med politiken,
- Vi vill upprätta en infrastruktur för idé- och kunskapshantering,

⁶⁷ Se http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index_en.htm#h2-1 (tack till Fredrik Rakar för inspel kring detta).

- Vi vill stärka offentliga verksamheters förmåga att bedriva innovations- och förändringsprocesser, samt
- Vi vill pröva nya instrument som främjar långsiktiga investeringar i svårlosta samhällsfrågor.

Grundidén var att stimulera fram samarbetet mellan offentliga organisationer i syfte att serva medborgaren bättre. Utgångspunkten var ”livshändelser” från den enskilda medborgarens perspektiv. De ville också ”göra upp med kontrollparadigmet”. De menade att offentliga verksamheter kontrolleras för mycket och manade till ökad tillit. Ett idé- och kunskapshanteringsystem föreslogs också. Det liknades vid ”en marknadsplats för idéer där tillgång och efterfrågan kan mötas”. Även ett utvecklings- och kompetenscentrum fanns på deras förslagslista.

Men det fanns ännu fler förslag. Ett sådant var att införa en modell för ”sociala investeringar” med bl.a. en ny statlig social finansieringsfond. Ett annat koncept var ”obligationer för samhällspåverkan”. Det sades vara ”Ny och innovativ metod för att generera ytterligare kapital till förebyggande verksamhet som kan spara pengar för offentlig sektor på sikt.” Den exakta innebörden är dock inte lätt att urskilja.

En samlad bedömning är att Innovationsrådet synes vara på rätt spår. Läsaren känner igen en hel del av deras innehåll från SOU *Innovativa processer* för 10 år sedan – inte minst diskussionen om innovationsbegreppet liksom den om behov av perspektivskiften.

Studie av ”impact bonds” och ”race to the top”

I januari 2014 lade Nima Sanandaji vid Kungliga Tekniska Högskolan fram rapporten ”Vägar till välfärdsinnovation - Hur ersättningsmodeller och impact bonds kan stimulera nytänkande och innovation i offentlig verksamhet”.⁶⁸ Den innehöll en analys av framväxten av prestationsbaserade anslagssystem som alternativ till klassiska anslagsbaserade system.

Ett tidigt exempel som författaren redogjorde för var från Storbritannien. 2007 prövade den dåvarande brittiske premiärministern Gordon Brown en ny modell för att hantera sociala utmaningar. Bakgrunden var att han hade samlat ett antal experter till en brainstorm som ledde fram till idén om ”social impact bonds”. Det normala var, och är alltjämt, att den offentliga sektorn avsätter en budget och betalar ut medel för att få olika prestationer gjorda. Men ”social impact bonds” innebär att man istället definierar ett antal sociala utmaningar och sedan låter vem som helst försöka bemöta dessa utmaningar. Det ledde alltså till en slags tävling. Den som lyckas (bäst) får sedan del av resurserna i efterhand. Projektet sjösattes och sägs vara lyckat.

Ett annat referensexempel var hämtat från USA, programmet ”Race to the Top”, som sjösattes av Obamaadministrationen omkring 2009. Förenklat handlade det om att försöka utveckla resultatet i landets skolor genom ett nytt resurstilldelningssystem. I stället för att ge pengar i förväg i syfte att utveckla verksamhet och resultat valde man nu att sätta upp ett antal mål och sedan utlova pengar i efterhand förutsatt att målen uppfylldes av de olika delstaterna. Totalt avsattes 4,4 miljarder dollar för detta projekt. Det var egentligen en klassisk målstyrning. Utvärderingar hävdar att upplägget stimulerade till innovation.

⁶⁸ Nima Sanandaji: *Vägar till välfärdsinnovation - Hur ersättningsmodeller och impact bonds kan stimulera nytänkande och innovation i offentlig verksamhet* (VR 2014:01), Stockholm: VINNOVA, 2014.

Generellt kan man säga att de ansatser som här berörts säkert stimulerar till innovation och det är bra. Men den som utlyser ”tävlingen” är dock passiv såtillvida att denne bara skapar spelplanen på vilken konkurrensens krafter verkar och kamp mellan olika aktörer får utkämpas. I princip är metoden samma som vid alla de fall där man genom att öka konkurrensen försöker få mer eller bättre saker gjorda. Men dock: Metoden är passiv, för den som utlyser tävlingen bidrar inte med några lösningar eller några innovativa processer.

Innovationsforum 2014: Ledarskapsprogram för innovation med start Norrbotten

Vid sidan om utredningar, politiska beslut och utlysning har en del andra intressanta aktiviteter ägt rum. Ett exempel är följande: Norrbottens läns landsting tillsammans med VINNOVA och Kommunförbundet Norrbotten bjöd in politiker och chefer på lokal och regional nivå i Norrbotten att delta i ett ledarprogram på temat innovation. Responsen var bra och i januari 2014 hade programmet kick-off i Luleå.⁶⁹

Den första dagen fokuserades på att definiera begreppet innovation och diskutera varför det är viktigt. Föredrag varvades med diskussioner kring vad som kännetecknar en innovativ organisation. Vidare gavs ”den viktigaste framgångsfaktorn, ledarskap för innovation”, särskilt utrymme. Dagen avslutades med en introduktion till hemuppgiften.

Under hemuppgiften skulle deltagarna bl.a. besvara en enkät kring innovationsklimatet i sina organisationer samt analysera utmaningar och möjligheter till innovation, utifrån både deras egna speciella organisationer och utifrån personernas olika roller (tjänstemän och politiker).

Dag två fokuserades på diskussioner kring hur innovation kan främjas och stimuleras genom olika metoder och verktyg. Särskild vikt lades på metoder för att identifiera utmaningarna för att skapa plattformar för innovation. Relevanta verktyg för att strukturera och organisera innovationsarbete berördes också.

Satsningen Innovationsforum 2014 var intressant bl.a. för att den var så påtagligt konkret och praktisk till sin karaktär. Den var också intensiv och processorienterad. Vidare speglar den hur samarbete kan organiseras mellan i detta fall Norrbottens läns landsting tillsammans med VINNOVA och Kommunförbundet Norrbotten.

⁶⁹ Beskrivningen bygger här på egen medverkan i programmet av Per Frankelius.

Bilaga 2: Problem och lösningar i offentlig sektor: Några nedslag

Reflektioner kring problem inom vården

Professor Martin Ingvar arbetar bl.a. med framtidsfrågor åt Karolinska Institutets ledning. Så här skrev Martin Ingvar i en annonsbilaga i september 2013:⁷⁰

”Hälso- och sjukvården är idag en svår marknadsplats för Life Science. Regelverk inom sjukvårdens ekonomistyrning, upphandling, säkerhet i kombination med en svag nationell samordning gör att många möjligheter inte utnyttjas. Så trots att vi är världsbäst på patent, registerhållning och kostnadseffektiv sjukvård som når hela befolkningen så gnisslar innovationskedjan.”

Och han fortsatte:

”I stället för att sjukvårdens styrning bara går ut på att hålla kostnadskontroll måste synen vara att levererat patientvärde är det centrala för verksamheten. Köper man höftoperationer får man många höftoperationer men köper man patienters funktion får man ett innovationstryck att göra operationerna enklare, ge färre komplikationer och undvika operationer om det går. När betalningen blir metodneutral kommer varje aktör att uppleva trycket att göra saker bättre lokalt. Det kommer snabbt att utveckla trycket från sjukvården att innovationer behöver kompletteras med perspektivet patientnytta och hälsoekonomiska aspekter.”

En annan person som kastat ljus mot problem inom offentlig sektor är DN-journalisten Maciej Zaremba. Han gör ingen vetenskaplig analys av frågor, men har förmåga att skapa debatt genom att lyfta upp episoder. I februari 2013 skrev

⁷⁰ Martin Ingvar: Vårda vårdens värde! Life Science (annonsbilaga från Media Planet, nr 4, 2013, s. 2.

han den uppmärksammade artikeln ”Vad var det som dödade Herr B?”. Låt mig saxa:⁷¹

”På OECD-listan över patienters läkarmöten ligger Sverige på 33:e plats, mellan Mexiko och Chile. En fransman träffar läkare i genomsnitt 6,9 gånger om året, en estländare 6,3, en svensk 2,9 gånger. Det kan förstås hända att fransmän, polacker och tyskar springer till doktorn i onödan. Men de kommer fram. Varför svenskar inte gör det kan bero på att våra läkare verkar upptagna med annat. En svensk doktor hinner i snitt med 777 patientmöten om året, för de franska eller tyska gäller det tredubbla. Även i den tabellen hamnar Sverige på näst sista plats bland utvecklade länder, dock före Grekland. ... Så vad gör Sveriges 33.000 läkare när de inte läker? De spelar sudoku. Det vill säga: Fyller i blanketter, plitar på rapporter till landstinget, levererar data till register, räknar på styckepriser och volymer. Sodikoliknelsen är inte min. Den är myntad av professor Hans-Göran Tiselius i Läkartidningen.”

Han fortsätter:

”Förr i tiden, när Karlsson äntligen nådde fram till doktorn, kunde han ta upp alla sina plågor: den onda ryggen, andnöden och blemman bakom örat. Det kanske tog tre kvart. Numera kan det gå snabbare att nå fram, men i gengäld får Karlsson höra: ”En sak i taget.” Han får en läkartid tid för blemman, en annan för andnöden, en tredje för ryggen. Karlsson knotar kanske, det blir dyrt med resor och varför skall han behöva ta ledigt tre gånger? Därför att ”beställaren” (landstinget i Stockholm) anser att läkarnas produktivitet mäts i antalet besök. Om de är långa eller korta spelar ingen roll. Alla ersätts som om de varade i cirka en kvart. Således blir det mest kostnadseffektivt för vårdcentralen att dela upp Karlsson i tre produkter à 485 kronor styck.”

Men mest av allt pekar Zaremba på väntetider och skriver att 2011 ”fick 200 svenskar hos vilka man upptäckt prostatacancer med metastaser vänta över en månad från det att diagnosen ställdes tills de fick besked. Därefter fick några vänta i tre månader på behandling, andra i ett halvår. Hur många som avled under tiden förtäljer inte statistiken.”

Zaremba byggde sin analys i hög grad på en artikel i Läkartidningen av professor Hans-Göran Tiselius. Han inledde sin artikel så här:⁷²

”Det är välkänt att svensk sjukvård ständigt lider brist på medel för en effektiv och kvalitativ vård. Sparprogram har präglat större delen av den 40-årsperiod som jag kan överblicka. Personalens insatser är oftast otillräckliga, och vårdplatserna räcker sällan till. Självfallet kan mycket bli bättre med ekonomiska tillskott, men frågan är om sjukvårdsresurserna utnyttjas på ett optimalt sätt.”

Därefter kritiserade Tiselius modellen med internprissättning. Han föreslog i stället ramanslag för varje enhet, så att man slapp det ekonomiska administrativa trasslet.

⁷¹ Maciej Zaremba, Vad var det som dödade Herr B? Dagens Nyheter, 17 februari 2013, s. 8–11.

⁷² Hans-Göran Tiselius: ”Reflektioner över den offentliga sjukvårdens ekonomiska system.” Läkartidningen nr 38, vol. 109, 2012, s. 1683.

Zaremba och Tiselius pekade på problem i styrsystem och strukturer. En första lärdom av detta är att mycket annat än medicinska behandlingsmetoder har betydelse inom vården. En andra lärdom är att det finns betydande brister i vården. Dock är det ofta lättare att klaga över system än att föreslå briljanta alternativ. Det är det sistnämnda som utgör kärnan av innovation.

Vidare tog både Tiselius och Zaremba behandlingsmetoderna liksom sjukvårdspersonalens kompetens och kunskap för givet. I stället pekade de på systemet. Men också sådant som undersöknings-, diagnos och behandlingsmetoder kan förstås vara föremål för både problem och lösningar. Ett test gjordes med sökordet ”innovation” i Läkartidningens arkiv (omfattande material för åren 1990–2013).⁷³ Trots att ordet söktes i hela texten (inte bara rubriker) återfanns endast 6 artiklar. En av dem var en debattartikel av VINNOVAs generaldirektör Charlotte Brogren och avdelningschefen för hälsa på VINNOVA tillika läkare och professor, Johanna Adami. Totalt fanns 39 000 artiklar i databasen och att sökordet innovation endast återfanns i 6 tyder på att innovationsperspektivet inte fått någon större spridning inom läkarprofessionen.

Exemplen ovan kretsade kring sjukvården. En person som inte tycker att Sverige satsar tillräckligt på innovation på en mer övergripande nivå är professor Charles Edquist. Under rubriken ”Den svenska regeringen missar innovationspolitiken” hävdade han att Sverige saknar en sammanhållen innovationspolitik. Om den skrev han följande:⁷⁴

”Den måste beakta den mångfald av faktorer som tillsammans påverkar utvecklingen av nya produkter och nya processer. Innovation handlar inte bara om grundforskning, som många tycks tro. Det handlar också om grundläggande utbildning, efterfrågefaktorer (som innovationsupphandling och kravställning), skapande av nya organisationer (till exempel stimulans av entreprenörskap eller policyorganisationer), interaktivt lärande mellan organisationer, framtagning av nya regelverk (till exempel för patent), kuvöser till stöd för helt nya företag och riskkapital för innovationer – för att nämna några av de mest centrala faktorerna.”

Han pekade också på betydelsen av innovationsupphandling från den offentliga sektorn sida:

”Hundratals miljarder används i dag varje år i Sverige till vanlig offentlig upphandling av existerande varor och tjänster. En liten del av dessa resurser skulle kunna användas till att beställa produkter som ännu inte finns men som kan lösa samhällsproblem eller tillfredsställa behov om de utvecklas.”

Vidare var han kritisk mot att VINNOVA främst ser på innovation från forskningssynpunkt:

”En helhetlig innovationspolitik uppnår man inte om man bara fördubblar innovationsmyndigheten VINNOVA:s budget – som OECD-rapporten föreslår. Problemet är att VINNOVA:s mandat från regeringen är att

⁷³ <http://lartarkiv.lakartidningen.se/> (27 december 2013).

⁷⁴ Charles Edquist, Den Svenska regeringen missar innovationspolitiken, DN Debatt, 26 mars, 2013.

huvudsakligen använda forskning till att stimulera innovationer. Regeringen borde i stället ombilda VINNOVA:s verksamhet till att systematiskt inriktas mot alla de faktorer som påverkar innovationsprocesser, med åtföljande budgetförstärkning.”

Många fler exempel kunde ges både på problem inom offentlig sektor som på hur personer ser innovation som vägen framåt. Slutsatsen är dock klar: Sverige borde satsa mer på innovation i ordets rätta mening, än vad som görs idag. Dock finns en viktig aspekt att ha i minnet, nämligen förmågan att rikta innovationsinsatser mot rätt sak. Låt oss se närmare på frågan om problem och symptom.

Konsten att angripa problem snarare än symptom

När man ämnar satsa på innovation finns skäl att försöka rikta insatserna mot rätt problem. En fråga som med fog bör ställas är alltså vad problemet är och hur stort det är. Om vi tar sjukvården som ett exempel finns flera typer av problem varav några är mer diskuterade än andra. Inom forskningen finns t.ex. en ymnig diskussion om vilka behandlingsmetoder som fungerar bäst liksom hur var och en fungerar. SBU – Statens beredning för medicinsk utvärdering – gör också som del av sitt uppdrag analyser av olika metoder. Delvis analyseras också hur vetenskapligt bevisade bättre metoder förhåller sig till praxis. Från ett patientperspektiv skulle man emellertid kunna dela upp problemet i många fler delar än bara själva behandlingen.

En studie av Marianne Hanning och Jens Wilkens innehåller en eminent modell av ”cancerpatientens väg genom vården” tänkt att användas för att mäta väntetider.⁷⁵ Modellen kan dock också användas mer generellt för att förstå problem och symptom på sjukvårdsmaskineriet. Här följer en sådan modell (i modifierad form):

1. Processen från första symptom till att man får kontakt med sjukvårdens ”dörr” och vidare till kontakt med en allmänspecialist. Vilken tid tar processen, och särskilt från den tidpunkt då patienten försöker ta kontakt till dess att patienten tas om hand (i regel genom att patienten får träffa en allmänspecialist)? Hur smidigt är det att genomgå den processen? Blir personen behandlad med respekt? Får personens egna villkor styra tidpunkt för besök o.s.v. eller får den bara finna sig i vad någon meddelar?
2. Den undersökning och eventuella diagnos som allmänspecialisten gör: Hur lång tid tar det innan undersökning respektive diagnos sker? Hur smidig är processen och särskilt själva diagnosen för patienten? Hur rätt blir diagnosen? (Allt detta i förhållande till bästa möjliga). Ofta ingår också ett remitteringsförfarande som tar tid. Exempelvis har det visat sig att patienter kan få vänta så länge från det att de får en remiss tills det att de får besked om sjukdomen. I Marianne Hannings och Jens Wilkens studie konstateras exempelvis följande:

”Patienter med metastaserad cancer väntade i genomsnitt 63 dagar på diagnosbeskedet från det att remissen utfärdats. Medelväntetiden i högriskgruppen var däremot 176 dagar och för intermediärriskgruppen var den 157 dagar.”
3. Processen från diagnos till behandling: Hur lång tid tar det? Hur smidig är processen (lätt att ha personlig kontakt, avstånd till behandlingsplats mm)? Kort sagt: Väntetider och avstånd.

⁷⁵ Marianne Hanning och Jens Wilkens, *Väntetider i cancervården – från remiss till diagnos och behandling*, Stockholm: Socialstyrelsen, 2012.

4. Själva behandlingen: Hur bra var den? Hur kostnadseffektiv var den? Var det state of the art eller handlade det om en gammal metod? Var det kanske en ny metod som inte är lika bra som andra beprövade metoder?

SBU har fokus på punkt fyra ovan. I sina rapporter finns många exempel på hur vissa metoder är bättre än andra, samtidigt som de sämre metoderna kan vara gängse praktik på många håll. Deras begrepp som används för detta är ”vetenskap” vs. ”praxis”. Även begreppet ”praxisvariation” är centralt för dem. SBU har också visat att en hel del nya metoder, däribland innovationer, inte har den effekt eller fördel som man trodde. I vissa fall kan de till och med ha betydande nackdelar i jämförelse med traditionella metoder. Visst fokus finns på väntetider som angränsar till punkten 3. Exempelvis finns studier av ”triage” (hantering av flöden vid akutmottagningar).

I någon mån finns studier också av punkten 2 diagnos. De har studerat diagnosmetoder för tandvård, njurfunktioner och depression.

Punkten 1 i listan ovan har inte varit föremål för SBU:s arbete. Men det finns ett just nu pågående projekt kring cancer som berör tidig diagnostik (dock inte bara screening) och som kan komma att ha bäring på punkt 1.

Om innovationsupphandling

Många har av tradition betraktat den offentliga sektorn som mer av finansierare än utförare av innovationsprocesser. De flesta tolkningar av ”triple helix-modellen” har varit just att offentliga sektorn är betalare av innovationsverksamhet som antas bedrivas i näringslivet och/eller akademien. Här finns två nyanser värda att skilja mellan.

Å ena sidan har den offentliga sektorn haft viljan att stärka näringslivet så att en viss region eller kommun får mesta möjliga tillväxt. I det fallet behöver alltså inte innovationsprojekten ha någon direkt koppling till den offentliga verksamheten.

Å andra sidan har den offentliga sektorn haft sin egen verksamhet som utgångspunkt och därvid upphandlat allehanda problemlösningar som matchar egna problem. Man talar härvid om offentlig sektor som upphandlare av innovation: innovationsupphandling. Allt fler pekar på betydelsen av att offentlig sektor driver på innovation genom att ”köpa det som inte redan finns”.

Vid sidan om upphandling bedriver offentlig sektor egen innovationsverksamhet internt. Sålunda kan och bör man skilja mellan följande kategorier innovationsarbete:

1. Offentliga organisationer som beställare av innovationer.
 - 1a) Finansiering för att stimulera näringslivets utveckling.
 - 1b) Finansiering för att låta andra försöka lösa egna problem.
2. Offentliga organisationer som bedrivare av innovationer.

I verkligheten är dock gränsen diffus mellan kategorierna. Exempelvis är idén om ”open innovation” utbredd. Det innebär en koppling mellan 1b och 2 ovan.

Punkterna ovan ska också ses i ljuset av att offentliga verksamheter många gånger är vida mer kompetenstäta och komplexa än privata verksamheter. Om man t.ex. jämför kompetensmassan i ett sjukhus med samma sak i ett industriföretag skulle bilden bli tydlig.

Verksamhet i privat eller offentlig regi

Från ett innovationsperspektiv är det intressant att betrakta den politiskt så laddade debatten om att bedriva offentligt relaterad verksamhet i offentlig eller privat regi.

Det man lätt missar i en sådan debatt är pudelns kärna. Idén bakom privatisering bygger delvis på idén om att konkurrensens krafter kommer att generera utveckling. Så är också fallet men principiellt är konkurrensutsättning endast en indirekt och passiv lösning på problemet att åstadkomma innovation. Oavsett privat eller offentligt finansierad verksamhet behövs satsningar på innovationsarbete.

Bilaga 3: Idéer och tankar kring utställning och innovationsseminariet

Om innovationsutställningen

Plattformen för den innovationsutställning som föreslås är professionell s.k. temporär arkitektur med museer och mässytor som förebild. En inspirationskälla kunde vara extra genomtänkta utställningar såsom ”Innovation showcase” vid 2013 WISH (World Innovation Summit for Health) forum i Qatar National Convention Centre, maj 2013. Till skillnad från monumentliknande ”vision centers” (som ”talar till besökaren”) skulle denna utställning bygga på stor respekt för besökaren och vara designad så att den framförallt bjuder in till dialog. Den viktigaste poängen med utställningen är att bidra till att kommunicera innovationsfrågor på ett annat sätt än vad endast t.ex. rapporter eller konferenser kan göra.



Utställningar kan, om de skapas på rätt sätt, vara intressanta kommunikationsformer för innovativa exempel och metoder. Foto: Per Frankelius.

Om innovationsseminariet

Grundidén kring innovationsseminariet handlar om att organisera värdeskapande möten – möten som verkligen leder till påtagliga effekter.⁷⁶ När vi diskuterar seminariebegreppet, bör påpekas att det finnas två olika betydelser i historien, även om viss koppling finns mellan dessa. Den ena betydelsen är en aktivitet som äger rum en viss dag (och under ett visst antal timmar) under sådana former att man systematiskt problematiserar ett ämne och exempelvis försöker leda kunskaps- och idémassan framåt.

Den andra betydelsen är ett större antal aktiviteter över lång tid med syfte att stimulera lärande, förståelse för något speciellt fenomen, bildning eller forskning. I den bemärkelsen kunde man delta i ett seminarium exempelvis under två år.⁷⁷

Formerna för seminarier är en nyckelfaktor. Förutom att designa seminariets process på bästa sätt, bidrar miljön och stämningen till utfallet. Att hålla seminarier i moderna konferensrum är vanligt. Innovationsfrågorna behöver dock också diskuteras i mer kreativa rum. Samtal har förts med en representant för Melker Anderssons restaurangnätverk.⁷⁸ Efter dessa samtal står det klart att man skulle kunna etablera samarbete med en sådan aktör för att skapa seminarier i nya former. Carl-Jan Granquist brukar hävda att måltider är demokratins moder, men måltiden kan också vara den perfekta innovationsdiskussionens moder. Måltider är emellertid förknippade med en fara; den att det kan ”sticka i ögonen” på kritiker som definierar det som lyxaktiviteter. Bästa sättet att hantera det är att tänka på det och beakta det så att inga felsteg görs med avseende på lagar och gängse kutym i näringslivet och den offentliga sektorn.



Innovation är ett komplext ämne och kanske behövs nya miljöer för att locka fram tankar, idéer, kritik och engagemang. Foto: Trattorian.

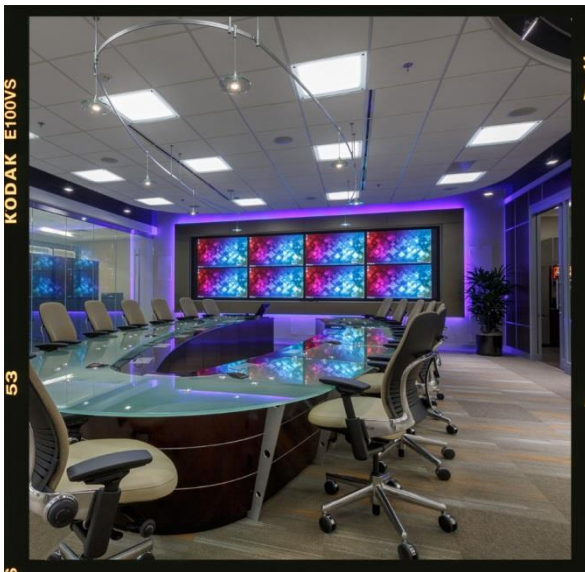
⁷⁶ Se P. Frankelius och O. Vogel, O. (Red.): *Värdeskapande möten*. Malmö: Liber, 2009.

⁷⁷ Kanske var Aristoteles hjärnan bakom seminariemetoden. Helt klart har Platons dialoger spelat stor roll som inspiration till seminariemetoden, eftersom dessa dialoger just bygger på argumentation. Vidare låg ju Platon bakom sin akademi Akademos, där seminariets metod förefaller ha varit utbredd. Under medeltiden utvecklades i Bologna och Paris m.fl. platser en allt tydligare dialogprocess (s.k. obligatio).

⁷⁸ Garral Saberian, Front Desk Manager, Trattorian i Stockholm (den 28 dec. 2013).

Kombinationen utställning och seminarium

Med fördel kunde man kombinera utställningsteman med seminarier. En förebild till detta kan vara Intermountain Healthcare strax utanför Salt Lake City i USA. Denna ideella organisation är på många sätt föregångare vad gäller innovation som medel för att utveckla kvalitet och effektivitet i sjukvården och deras ”Transformation Lab” med dess ”Executive Briefing Room” är en intressant modell som vi skulle kunna spinna vidare på i Sverige.⁷⁹



Intermountain Healthcare är en föregångare när det gäller att satsa på innovation. De har investerat i speciella rum för innovativa processer. Bilden visar deras Executive Briefing Room. Foto: Intermountain Healthcare.

⁷⁹ De har dock fokus på tekniska lösningar. I svensk tappning bör en betydligt bredare ram prägla verksamheten. Se vidare <http://intermountainhealthcare.org/qualityandresearch/transformation-lab/Pages/home.aspx>

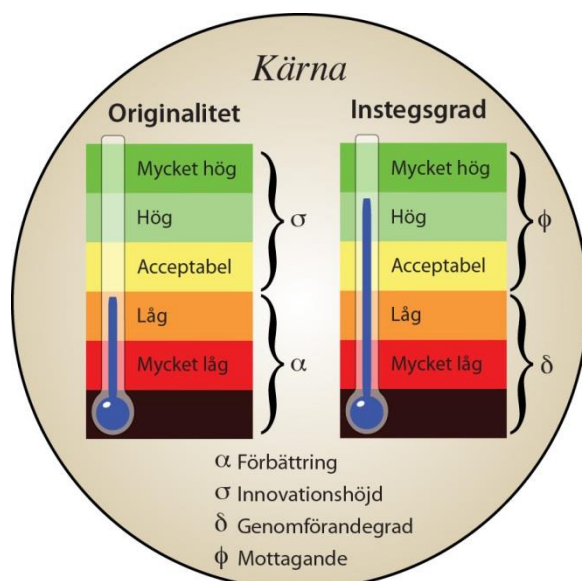
Bilaga 4:

Innovationsmodeller och innovationsperspektiv

Det krävs flera typer av modeller för att förstå innovation. Exempel är följande: Den *första typen* syftar till att definiera något som förmodas vara en innovation.⁸⁰ Den *andra typen* handlar om att förstå innovativa processer. Den *tredje typen* av modeller syftar till att vägleda stimulans och hantering av innovativa processer. Vi presenterade sådana i boken *Den innovativa kommunen*, men vill inte ta utrymmet här i anspråk för att göra närmare beskrivningar av denna typ. Den *fjärde typen* av modeller syftar till att analysera eller utveckla innovativa miljöer. En sådan modell är redan redovisad. Här nedan följer endast en kortfattad beskrivning av de två första typerna.

Modell för definiering av något som förmodas vara en innovation

Modellen som här presenteras är uppdelad i ”Kärna” och ”Periferi”. Kärnan (figur 4:1) har två analysdimensioner, originalitet respektive instegsgrad.



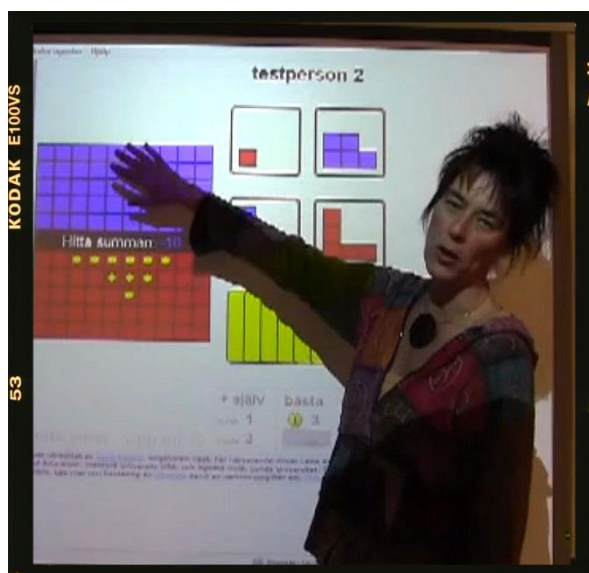
Figur 4:1. Kärnan: En modell för att definiera en innovation eller ett fenomen som man antar vara en innovation.

⁸⁰ Det fanns önskemål från SKL att skissa på en sådan modell.

Genom den första analysdimensionen i denna modell kan man få hjälp att analytiskt skilja mellan fenomen som är att betrakta som innovation vs. fenomen som är att betrakta som förbättringar (jfr kvalitet, lean, förbättringsarbete). Notera α och σ i skalan.

Modellen kan också, genom sin andra analysdimension, hjälpa till att skilja ut innovativa idéer, koncept eller uppfinningar från fenomen som också blivit innovation med avseende på instegsgrad. Att gå från ett behov till idé är alltså bara första delen av en innovationsprocess. Även genomförandet av en idé i mer praktisk tillämpning är bara en del. Det sistnämnda benämns genomförandegrad (δ). Gränslandet mellan genomförande och mottagande (ϕ) – underförstått av verksamheter, brukare, kunder eller andra – är den viktiga brytpunkt som måste övervinnas för att ett fenomen ska kunna kallas innovation (enligt denna modell).⁸¹

Både originaliteten och instegsgraden måste nå upp till nivån ”acceptabel” för att innovation ska sägas ha infunnit sig.

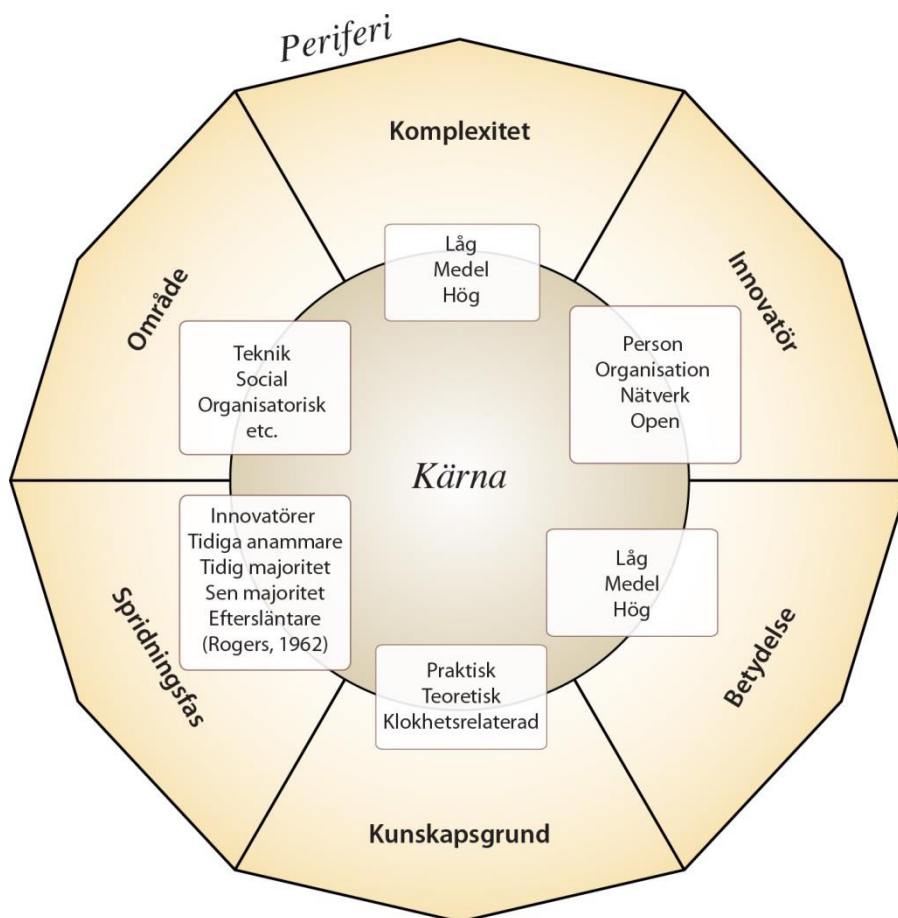


Forskaren Lena Pareto vid Högskolan Väst, utvecklade (1999–2000) ett nytt digitalt spel, kallat ”Rutiga familjen”. Det var ett principiellt nytt pedagogiskt koncept för matematikundervisning i grundskolan. Än så länge var detta ingen innovation enligt definitionen ovan. Men Pareto träffade, under en konferens i Lund, Ylva Dahl m.fl. från Forshällaskolan i Uddevalla och ett samarbete inleddes. En kombination av spelet och digitala whiteboard började implementeras på Forshällaskolan, som sedan länge hade arbetat med IT i undervisningen. Därmed var en innovation realiserad, eftersom det nya konceptet vann insteg. Bilden visar ett klipp från en demonstrationsvideo för Rutiga familjen. Foto hämtat från Youtubefilmen.⁸²

I modellens Periferi finns andra aspekter som inte har med frågan om ett fenomen är en innovation eller inte. Se figur 4:2.

⁸¹ OECD synes definiera innovation endast som att vara genomförande (implementering) av något nytt. Detta är alltså inte tillräckligt kriterium enligt den modell som här beskrivs.

⁸² <http://www.youtube.com/watch?v=LQvHIuuEfl> (27 dec. 2013)



Figur 4:2. Periferin: En modell för att anlägga olika perspektiv på en innovation eller ett fenomen som man antar vara en innovation.

Exempel på aspekter i modellens periferi är "Spridningsfas". Det innebär att man analyserar var i innovationsspridningsprocessen en viss aktivitet äger rum. Om man t.ex. studerar ett nytt sätt att bedriva äldreomsorg i Vaxholm kan studieobjektet representera en aktör som är först i världen med det nya konceptet, d.v.s. "innovator" i modellen (efter förebild av Everett Rogers). Men om aktören tillämpar något som uppkommit på annat håll är aktören kanske en "early adopter". Grundfrågan för denna analys är alltså vilka utgångspunkter man har. Vilken innovation är det man talar om? Hur förhåller sig en viss aktör till innovationens uppkomst? Mycket mer utvecklingsarbete krävs för att få fram modeller av hur innovationsfenomen bör studeras. En av knäckfrågorna är att analysera en viss aktivitet i förhållande till aktiviteter som förekommit innan aktiviteten ägde rum och på annat håll. Ett exempel kan förklara:

Våren 2007 blev Maria Boivie och boxerhunden Bosse Sveriges första certifierade vårdhundsteam på Årstagårdens Demenscentrum i Uppsala. Sannolikt var detta första gången som hundar började användas systematiskt inom omsorgen.⁸³ 2011 permanentades verksamheten. Senare har en rad studier gjorts som bevisar positiva effekter av hundar och andra djur.⁸⁴ På ett sätt är

⁸³ Anna Hellberg, Vårdhunden Bosse har fått en svans av efterföljare, *Uppsala Nya Tidning*, 9 oktober 2012.

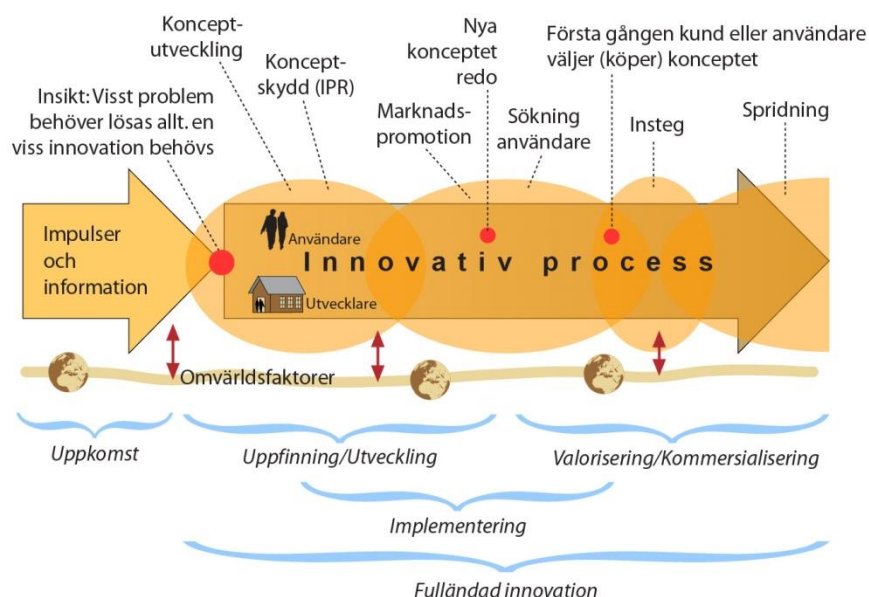
⁸⁴ Åren 2010–2012 utförde en forskningsgrupp från SLU under ledning av professor Kerstin Uvnäs Moberg i Skaraborg en studie av effekten av vårdhund på äldreboenden genom anslag från KK-stiftelsen. Försöken visade (med objektiva registreringar av fysiologiska parametrar så som hjärtfrekvens och hudtemperatur) att hundar minskar

exemplet vid Årstagårdens en innovation, om man definierar innovationen som ”certifierade vårdhundsteam”. Men att använda hundar eller andra djur i omsorg och sjukvård är inte nytt. Det är snarare något som har en lång historia.⁸⁵

Övriga aspekter av modellen kan diskuteras på motsvarande sätt, men utrymmet här medger inte någon detaljerad beskrivning.

Modell för att förstå innovativa processer

Den *andra typen* handlar om att förstå innovativa processer utifrån den innovörens perspektiv. Regeringen utgår i sin analys i innovationsstrategin från den innovörens individ och dennes idé (se om innovationsstrategin 2012 i bilaga 2). Men man kan i stället betrakta startpunkten som varande de faktorer och processer som ger information om ett behov eller problem. I figur 4:3 ges ett exempel på sådan modell, men utrymmet medger inte att i detalj redogöra för den.



Figur 4:3. Exempel på modell för att förstå en innovativ process.⁸⁶

stress och ökar välmående hos de äldre. Se Kerstin Uvnäs-Moberg, Anne Nilsson, Linda Handlin, Lena Lidfors; *Trygghetsskapande åtgärder med djur i äldreomsorgen: Preliminär sammanfattning*, Stockholm: Vinnova, 2013.

⁸⁵ Rebecka V. Antonsson, *Sjuksköterskans upplevelser av "hundassisterad" omvårdnad på äldreboenden* (Examensarbete inom omvårdnadsvetenskap, 15 hp Sjuksköterskeprogrammet), Högskolan i Gävle, Akademin för hälsa och arbetsliv, 2013.

⁸⁶ Baserad på P. Frankelius, "Searching for innovation excellence", *InnovationManagement*, 29 januari, 2010 (www.innovationmanagement.se).

Innovation i offentlig verksamhet

- Vart står vi? Vart går vi?

Sedan början av 2000-talet har frågorna kring innovation och offentlig verksamhet diskuterats och analyserats i många olika sammanhang. En viktig fråga är vad som behöver göras framöver för att långsiktigt stärka förutsättningarna för förnyelse och innovation i de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för. Vilka mål är relevanta och vad krävs det för insatser för att uppnå dessa? I skriften redovisas framåtsyftande förslag och en historisk exposé över vad som hänt inom gränslandet innovation i offentlig sektor under det senaste decenniet.

Upplysningar om innehållet
Klas, Danerlöv, klas.danerlov@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-108-2
Text: Per Frankelius
Illustration/foto: Per Frankelius

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN/Beställningsnummer 978-91-7585-108-2