

Hinder för innovation och omställning i offentlig sektor

En dokumentstudie på uppdrag av
Vinnova



Oktober 2019

Karin Hovlin, Svante Eriksson & Jon Jakobsson



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	BAKGRUND	3
1.2.	SYFTE, MÅL OCH CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.3.	METOD, MATERIAL OCH AVGRÄNSNINGAR	4
1.4.	RAPPORTENS DISPOSITION	6
2.	Hinder och utmaningar	7
2.1.	DEFINITIONER OCH KATEGORISERINGAR	7
	Några definitionsfrågor	7
	Lämplig indelning utifrån materialet	7
2.2.	IDENTIFIERADE HINDER OCH UTMANINGAR	9
	Interna förhållanden i innovationsprocessen	9
	Generella förhållanden hos den egna organisationen	11
	Externa förhållanden	13
	Hur hanteras utmaningarna och hindren?	15
	Viktiga faktorer för innovationsarbete - sammanfattning	16
3.	Utveckling, mognad och kapacitet	17
3.1.	UTVECKLINGEN DE SENASTE ÅREN	17
3.2.	BEDÖMNING AV MOGNAD	19
3.3.	UTVECKLING AV KAPACITET	20
3.4.	FINNS DET SKILLNADER MELLAN OFFENTLIG SEKTORS OLIKA DELAR?	21
4.	Avslutande reflektioner	23
4.1.	UTGÖR DOKUMENTEN KUNSKAPSLÄGET?	23
4.2.	VAR LIGGER RIBBAN FÖR INNOVATION?	24
4.3.	HUR PÅVERKAR SKILLNADER MELLAN KOMMUNER, REGIONER OCH MYNDIGHETER?	25
4.4.	HUR GÅ FRÅN TEORI TILL PRAKTIK?	25
4.5.	SAMMANFATTANDE REKOMMENDATIONER FÖR FORTSATT ARBETE	27
	Bilaga 1 – Dokument	29



1. Inledning

1.1. Bakgrund

För Sveriges långsiktiga produktivitetsutveckling, tillväxt och framtida välstånd är innovation en viktig fråga. Att såväl privata som offentliga organisationer har ett behov av att utvecklas och anpassa sig för att vara framgångsrika i en föränderlig värld har rimligen alltid gällt. Mycket talar dock för att de utvecklingsbehov som i synnerhet offentlig sektor står inför har ökat på senare år. Här är den demografiska utvecklingen en viktig drivkraft, men även faktorer som globalisering, digitalisering och miljö- och klimat bidrar till ett förändringstryck i offentlig sektor. Som uttalat koncept är också innovationsarbete en betydligt nyare företeelse inom offentlig sektor än i det privata näringslivet – även om olika slags förbättringsarbete rimligen alltid har förekommit även inom offentlig sektor.

Ett tecken på områdets relativt sentida etablering är att Vinnova först 2012 började göra insatser med det uttalade syftet att öka innovationskraften i offentlig verksamhet. Vidare har Vinnova och SKL sedan 2015 en överenskommelse om gemensamma satsningar för stärkt innovationsförmåga i offentliga verksamheter. I Vinnovas verksamhetsplan för 2019 framgår det också att myndigheten ska vidareutveckla sina insatser riktade mot offentlig sektor, samt etablera en dialog med aktörer för att identifiera utmaningar och planera gemensamma insatser som stärker den offentliga sektorns innovationskraft.

Bakgrunden till Vinnovas förstärkta fokus på offentlig sektor är att den offentliga förvaltningen i Sverige, och internationellt, är inne i en stark förändringsfas på grund av samhällsutmaningar, kostnadstryck samt förändrade förväntningar från medborgarna. Bland andra skäl till att Vinnova prioriterar detta område kan till exempel nämnas att klimatfrågan och de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 innebär stora krav på samhällsomställning. Vidare ökar behovet av att se samhällsproblem i systemperspektiv. Enligt Vinnova talar mycket också för att offentliga aktörer behöver bli mer proaktiva i det svenska innovationssystemet, samtidigt som dessa aktörer har andra drivkrafter och förutsättningar än exempelvis näringsliv och forskning när det gäller att driva innovationsarbete.

Mot denna bakgrund har Vinnova sett behov av att – med hjälp av en dokumentstudie – ta fram ett kunskapsunderlag och en analys av utmaningar och möjligheter kopplat till innovation i offentlig sektor. Governo har fått i uppdrag att göra denna dokumentstudie.

1.2. Syfte, mål och centrala frågeställningar

Uppdraget syftar till att, baserat på befintliga dokument, samla erfarenheter och kunskap kring utmaningar och möjligheter kopplade till att stärka innovationsförmågan i offentlig sektor. Detta ska fungera som underlag för Vinnova att utveckla strategi och insatser. Målet är att Vinnova med utgångspunkt i identifierade dokument ska få en



god bild av bland annat vilka utmaningar och möjligheter som föreligger, hur de hanteras och vilken utveckling som skett under senare år.

Med utgångspunkt i de dokument som ingått i uppdraget har vi behandlat följande frågeställningar:

- ✦ Vilka hinder och utmaningar finns för innovationsförmågan i offentlig sektor?
 - Hur hanteras dessa utmaningar? Förmågor, strukturer etc.
- ✦ Hur kan offentlig sektors mognadsgrad avseende innovationsarbete bedömas utifrån identifierat material?
- ✦ Vilken utveckling har skett avseende offentlig sektors innovationsförmåga och innovationsarbete under de senaste fem-sex åren? Vad beror utvecklingen på?
- ✦ Vilka faser för att utveckla innovationskapaciteten kan utläsas ur materialet – generellt och särskilt avseende innovationsplattformarna?
- ✦ Finns det skillnader i innovationsförmåga och innovationsarbete mellan kommuner, regioner och myndigheter?

1.3. Metod, material och avgränsningar

Uppdraget har helt och hållet genomförts som en dokumentstudie. Det studerade materialet har omfattat ett stort antal rapporter som alla behandlar innovationsarbete i offentlig sektor i olika avseenden.

Rapporternas ursprung varierar – det handlar bland annat om olika typer av forskningsstudier, rapporter från andra typer av offentliga aktörer (exempelvis från myndigheter eller kommittéväsendet) och om konsultrapporter. Ofta behandlar rapporterna offentlig sektor i allmänhet, men ibland berör de någon nivå (stat, region eller kommun) av den offentliga sektorn mer specifikt.

Som utgångspunkt för arbetet tillhandahöll Vinnova en lista med de rapporter som myndigheten bedömde vara relevanta för studien (ca 45 rapporter totalt). Vinnova gjorde också en prioritering av rapporternas relevans: 1, 2, 3 eller oprioriterad, där 1 angav högst prioritering. Utöver Vinnovas lista har vi även bett RISE om tips på lämpliga studier samt gjort en översiktlig inventering av det material vi själva känner till. Sammantaget innebär detta att den samlade bruttolistan med rapporter har omfattat ett drygt 50-tal titlar. Vilka dessa titlar är framgår av dokumentförteckningen i bilaga 1.

I Vinnovas förfrågningsunderlag inför uppdraget angavs att analysen totalt skulle handla om cirka 25 rapporter. I slutändan har studien omfattat betydligt fler rapporter. Vi har visserligen inte gjort en noggrann genomläsning av samtliga rapporter på bruttolistan, men vi har noga läst samtliga de rapporter som Vinnova gett prioritet 1 eller 2, dvs. totalt 33 rapporter, och därutöver ögnat igenom övriga rapporter på bruttolistan för att säkerställa att inga väsentliga iakttagelser missats.



De frågeställningar som återges i avsnitt 1.2 har fungerat som ett raster vid vår genomläsning av materialet. I ett Excel-ark har vi besvarat de olika frågorna för respektive rapport. Genom att sedan ställa samman och syntetisera svaren på respektive fråga har vi skapat ett sammanvägt svar på frågan för hela materialet.

Efter samråd med uppdragsgivaren gjordes framför allt två avgränsningar i genomförandet av uppdraget. Den ena är att uppdraget strikt har utgjorts av en dokumentstudie. I uppdraget har alltså inte ingått att genom exempelvis intervjuer med experter söka komplettera den bild som ges av de studerade dokumenten. Den andra avgränsningen är att studien haft ett tydligt fokus på svenska rapporter och svensk offentlig sektor. Uppdraget har dock även omfattat ett mindre antal internationella studier, främst en handfull rapporter från OECD.

Vår övergripande bedömning är att det samlade materialet i stort sett ger en så god bild av utvecklingen och dagsläget avseende innovation i offentlig sektor som det för närvarande går att få utifrån befintliga, skriftliga källor. Våra kontakter med Vinnova och RISE samt våra egna efterforskningar talar för att så är fallet. Visst kan någon enskild rapport ha missats i den samlade inventeringen, men det eventuella bortfallet är knappast av sådan art att det har påverkat uppdragets samlade bild i något avgörande avseende.

Samtidigt bör redan inledningsvis poängteras att en strikt dokumentstudie av detta slag endast i begränsad utsträckning medger några andra iakttagelser eller slutsatser än vad som framgår av det studerade materialet. Givet det innehåll som finns i de studerade rapporterna innebär detta bland annat att möjligheten att ge fullödiga svar på uppdragets frågeställningar har varierat. På övergripande nivå kan sägas att det samlade materialet ger en god bild av vilka hinder och utmaningar som finns i offentlig sektors innovationsarbete. Däremot har det visat sig svårare att utifrån materialet finna heltäckande svar på uppdragets övriga frågor. Exempelvis ger ingen av rapporterna enskilt en bild av utvecklingen under senare år, men däremot kan ett visst pussel om detta läggas med hjälp av flera rapporter.

Vi kan även konstatera att rapporterna inte ger någon övergripande bild gällande vilka faser som kan utläsas för att utveckla innovationskapaciteten med avseende på de s.k. innovationsplattformarna.¹ Det finns dock ett antal identifierade utmaningar och steg för att utveckla innovationsprocessen och som berör offentlig sektor i sin helhet (dessa beskrivs i avsnitt 3.3).

¹ Vinnovas satsning på innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer tog sin början i myndighetens regeringsuppdrag 2011 och har sedan 2013 bedrivits som ett eget program. Arbetet med plattformar var en pilotsatsning från Vinnova för att adressera några av de utmaningar som städer står inför. Idag finns sex innovationsplattformar inom ramarna för programmet (i Kiruna, Stockholm, Borås, Göteborg, Lund och Malmö).



1.4. Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. I kapitel 2 redovisar vi vad det studerade materialet påvisar avseende vilka hinder och utmaningar som finns för innovationsförmågan i offentlig sektor. I kapitel 3 behandlar vi uppdragets övriga frågor (vilka är relaterade till utvecklingen de senaste åren, bedömning av mognad, utveckling av kapacitet och skillnader mellan den offentliga sektorns olika delar). Slutligen redovisas i kapitel 4 vissa slutsatser och reflektioner som Governo gör utifrån dokumentstudien.



2. Hinder och utmaningar

I centrum för vårt uppdrag står frågan om vilka hinder och utmaningar som finns för innovationsförmågan i offentlig sektor. Som nämndes i kapitel 1 är detta också den fråga som det är möjligt att finna mest heltäckande svar på i det material vi har studerat. I detta kapitel redovisas vad vi kunnat utläsa om hinder och utmaningar i de studerade dokumenten. Kapitlet avslutas med en sammanfattning i tabellformat.

2.1. Definitioner och kategoriseringar

Några definitionsfrågor

När vi här talar om hinder och utmaningar, så avser vi i båda fallen omständigheter som påverkar möjligheterna att genomföra en viss aktivitet (i detta fall avseende innovationsarbete). Rent grammatikaliskt är dock orden inte synonymer.

Ett hinder är enligt ordboken en omständighet som försvårar eller omöjliggör någon verksamhet eller utveckling. Det kan alltså vara något som helt förhindrar aktiviteten i fråga, men hinder kan också avse något som är möjligt – om än mödosamt – att ta sig över, till exempel i ett hinderlopp. Hinder kan vara permanenta, men också temporära och övergående. I det senare fallet kan hindrets borttagande ske såväl genom mänsklig påverkan som av andra orsaker.

En utmaning, däremot, kan till skillnad från ett hinder knappast innebära något som helt förhindrar genomförandet av den tänkta aktiviteten. En utmaning kan visserligen vara av varierande svårighetsgrad, men är ändå något som snarare sporrar aktörerna än förhindrar deras agerande.

Även om begreppen hinder och utmaningar inte är synonyma, så har vi i läsningen av dokumenten behandlat dem som en samlad företeelse, vilken kan sammanfattas som "omständigheter som försvårar innovationsarbetet". Vi har heller inte sett någon rapport där man tydligt typologiserar hinder och utmaningar utifrån variationer i deras svårighetsgrad. Men i den mån sådana skillnader framkommer i materialet, så redovisar vi dem i det följande.

I detta kapitel illustrerar vi ibland också hinder och utmaningar med faktorer som kan sägas vara deras motsats, nämligen förhållanden som bedöms underlätta innovationsarbete i offentlig sektor på olika sätt. Att redogöra för faktorer som underlättar är ett vanligt perspektiv bland de studerade dokumenten. Allmänt sett kan då sägas att om en viss underlättande faktor inte föreligger, så blir denna avsaknad i sig ett hinder/en utmaning i arbetet.

Lämplig indelning utifrån materialet

I det material som ingått i vårt uppdrag redovisas sammantaget ett stort antal hinder och utmaningar som bedöms påverka den offentliga sektorns innovationsarbete. Att



sammanfatta vad som framkommer om hinder och utmaningar i de studerade dokumenten är därför inte okomplicerat. I syfte att skapa överblick menar vi dock att de olika faktorer som redovisas i dokumenten i huvudsak kan indelas i de kategorier som visas i rutan nedan. Indelningen används när vi i avsnitt 2.2 redogör för de olika faktorer som framkommit – nedan ges endast vissa exempel för att beskriva kategorierna.

1) Interna förhållanden i de enskilda organisationerna

Hur den enskilda organisationen agerar i olika avseenden har betydelse för hur den bedriver och lyckas med sitt innovationsarbete. För förståelsen av innovationsarbetets förutsättningar menar vi att det är ändamålsenligt att dela in de olika interna aspekterna i två underkategorier.

a) Förhållanden i innovationsprocessen

De studerade dokumenten visar att det finns vissa förhållanden kopplade till själva innovationsprocessen som kan påverka i vilken mån en organisation blir framgångsrik i sitt innovationsarbete. Hit hör bland annat att organisationen kan antas ha bättre förutsättningar att lyckas om man har implementerat och tillämpar en ändamålsenlig modell för innovationsarbetet (inkluderande till exempel system för att generera, fånga upp och prioritera idéer och en väl fungerande projektstyrning).

Det kan dock även finnas andra typer av faktorer som har direkt bäring på den interna innovationsprocessen och som kan utgöra hinder/utmaningar. Det handlar bland annat om att innovationsarbetet måste ha/ges rätt förutsättningar, i termer av till exempel de deltagande medarbetarnas kunskap, kompetens och engagemang, och om att tillräckliga resurser (tid och pengar) måste avsättas för arbetet.

b) Mer generella förhållanden hos den egna organisationen

Även de mer allmänna förhållandena i en organisation kan påverka i vilken mån den förmår bedriva ett framgångsrikt innovationsarbete. Det handlar till exempel om organisationens allmänna ledning och styrning och – kanske i synnerhet – vilken organisationskultur som råder (innovationsarbetet verkar underlättas om det i organisationen finns en allmän öppenhet för att pröva nytt och en acceptans för misstag etc). Men det kan också bland annat handla om att allmänna budget- och finansieringsaspekter kan sätta restriktioner för organisationens möjligheter att bedriva innovationsarbete, liksom även arbetsbelastning och tidsbrist.

2) Externa förhållanden

I det studerade materialet framhålls också omständigheter som ligger utanför den enskilda organisationens kontroll, men som kan påverka dess förutsättningar att driva innovationsarbete. Det handlar bland annat om att offentliga regelverk sätter ramar för verksamheten inom offentlig sektor. Ett annat exempel är att den forskning och annan kunskapsproduktion som förekommer kring innovationsarbete i offentlig sektor kan skapa trendsättande mönster för hur man bör agera.



Inledningsvis bör sägas att de kategorier som visas i rutan ovan, varken är helt oberoende av varandra eller helt ömsesidigt uteslutande. Exempelvis kan externa faktorer, såsom styrande övergripande regelverk, givetvis påverka hur en offentlig organisation kan agera. Likaså påverkas organisationens förutsättningar för att driva innovationsarbete exempelvis av vilka vägval med mera man gör i sin allmänna styrning. Vidare kan vissa faktorer – till exempel tillgång på kunskap – återkomma i flera kategorier, låt vara med lite olika fokus.

Vår bedömning är dock att indelningen i dessa kategorier ändå gör det möjligt att sortera de hinder och utmaningar som redovisas i de studerade dokumenten på ett sätt som ökar förståelsen för offentlig sektors förutsättningar att bedriva innovationsarbete.

2.2. Identifierade hinder och utmaningar

Interna förhållanden i innovationsprocessen

När det gäller de interna förhållandena som råder i innovationsprocessen kan vi inledningsvis konstatera att en väl fungerande innovation underlättas av att det finns en ändamålsenlig *modell* för innovationsarbetet. Med modell avser vi olika typer av ramverk/verktyg som organisationen på olika sätt behöver förhålla sig till i arbetet med innovation. Genomgången material lyfter ett antal aspekter (presenterade nedan) som alla är viktiga att förhålla sig till, och som var för sig kan utgöra möjliga hinder/utmaningar i de fall de inte finns eller är otillräckligt genomarbetade i verksamheten.

- ✦ Avsaknaden av en gemensam och genomarbetad *vision och målformulering* lyfts i dokumentationen fram som ett potentiellt hinder som kan begränsa en organisations innovationsförmåga. Vision och mål behöver, för att nå ändamålsenliga syften, bland annat bygga på en bred involvering och beröra samtliga i styrkedjan för att skapa engagemang.² Här nämns utmaningar i att den offentliga sektorn är heterogen, med många olika former av verksamhetsområden och professioner, vilket riskerar att bidra till att målen både är många och inte sällan av olika karaktär.³
- ✦ Saknas ett *system för att generera, fånga upp och prioritera idéer* finns det risk att organisationens förmåga att skapa nya typer av lösningar begränsas. Det systematiska arbetet med att fånga upp nya idéer lyfts i dokumentationen fram som något offentlig sektor behöver utveckla vidare. I detta inkluderas att generera och tillgodogöra sig idéer som finns inom ramen för den egna verksamheten, men också att identifiera och fånga upp idéer som finns utanför den egna organisationen.⁴

² Se till exempel SOU 2018:47. Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.

³ Fogelberg Eriksson, A. & Nählinder, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.

⁴ Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.



- ✦ Avsaknad av en bra metodik för projektstyrning kan riskera att begränsa arbetet med innovation. Här behöver det bland annat finnas en förmåga att sprida och skala upp projekt för att undvika att innovation blir en isolerad sidoverksamhet ("projektbubbla").
- ✦ Det finns i offentlig sektor generella utmaningar i form av bristande förmåga att *sprida resultatet* av det innovationsarbete som görs. Det finns även en bristande spridning av goda exempel och idéer⁵, vilket leder till att kunskapen om vad innovation kan ge för effekter fortsatt är relativt låg inom offentlig sektor som helhet.
- ✦ Faktorer kopplade till kunskap och information om innovationsarbetets värde och effekter sägs ha betydelse för organisationens incitament att prioritera innovation i sin verksamhet. *Bristande information* om konsekvenserna av att *inte* arbeta med innovation⁶ nämns exempelvis som något som kan minska viljan att arbeta med innovation.
- ✦ *Deltagande medarbetares kunskap, kompetens och engagemang*. Bristande incitament från medarbetare eller brist på individer som har rätt kompetens och engagemang riskerar här att leda till begränsad innovationsförmåga.⁷ Det finns en generell kunskapsbrist när det gäller hur den offentliga sektorn konkret kan arbeta med innovation, och på vilket sätt innovation kan utveckla organisationer.⁸ Här är den generella förmågan i offentlig sektor på det hela taget i behov av utveckling. Till exempel bedömer kommuner, landsting och regioner att de inte har uppnått den förmåga till innovation och nytänkande som de skulle vilja eller som de behöver med tanke på kommande utmaningar organisationerna står inför.⁹ Aspekter såsom ledarskap, medarbetarskap och hur innovationsarbetet organiseras nämns som viktiga för att utveckla arbetet vidare.¹⁰
- ✦ *Önskemål/behov från såväl beställare/ beslutsfattare som verksamhetens avnämare bör inventeras och låta påverka*. Saknas former för att lyckas kartlägga behov och önskemål kan detta påverka möjligheterna till att kunna utveckla lösningar som är relevanta och värdeskapande. Även här är systematiken central för att kunna utveckla en förmåga att agera på insikter.

⁵ Governo (2013) Från eldsjälssdrivna innovationer till innovativa organisationer - Hur utvecklar vi innovationskraften i offentlig verksamhet. VINNOVA Rapport VR 2013:01.

⁶ Frankelius, P. (2014) Innovation i offentlig verksamhet - Vart står vi? Vart går vi? Utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting.

⁷ Implement Consulting Group (2017) Innovation och förnyelse inom 112 svenska myndigheter – vad utmärker dem som lyckas och vilka är framgångsfaktorerna?

⁸ Se till exempel Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01.

⁹ Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.

¹⁰ Governo (2011) Tjänsteinnovationer i offentlig sektor - Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens. VINNOVA Rapport VR 2011:12.



- ✦ *Tillräckliga resurser* (tid och pengar) behöver avsättas i arbetet. Resursbrist lyfts som en faktor som begränsar möjligheterna att åstadkomma en utveckling som håller över tid.¹¹ Från ledningshåll blir det här viktigt att säkerställa att det finns tid och ekonomi avsatt till innovationsarbete, vilket kräver prioritering och tydlighet.¹²

Ovan nämnda interna förhållanden kan, om de är otillräckligt genomarbetade, riskera att bidra till en begränsad innovationsförmåga i den offentliga organisationen. Här kan vi i litteraturen konstatera att det inom Vinnova och liknande organ tycks finnas en god kunskap om hur en ändamålsenlig modell kan/bör se ut. I detta ingår en förståelse för de centrala förhållanden som behöver beaktas i innovationsarbetet, och hur arbetet kan styras för att stimulera nytänkande i en offentlig organisation.

Generella förhållanden hos den egna organisationen

Utöver de förhållanden som beskrivits ovan ser vi även att dokumentationen tar upp förhållanden som kan anses vara mer generella. Dessa berör organisatoriska delar som inte har en explicit koppling till det innovationsarbete som sker i verksamheten, men som ändå påverkar förutsättningar för den innovation som sker (eller inte sker).

Som nämnts finns ingen tydlig gräns mellan de förhållanden som har angetts i föregående avsnitt och de som beskrivs nedan. Generella förhållanden kan således vara nära kopplade till de förutsättningar/modeller som har direkt bäring på innovationsprocessen.

Utifrån materialet kan vi konstatera att en genuint innovativ organisation sannolikt behöver präglas av ett antal utmärkande karaktärsdrag. Vi ser att följande generella förhållanden utgör centrala beståndsdelar för innovationsförmågan, och **utgör således möjliga hinder i det fall de inte finns etablerade i organisationen:**

- ✦ En (i vid mening) *öppen och tillåtande anda*. Vi kan utifrån litteraturen konstatera att en öppenhet inför att testa nya lösningar/angreppssätt, en kultur som accepterar misstag och en miljö där nytänkande premieras sannolikt ökar möjligheterna till att organisationen utvecklar sin förmåga. Denna öppenhet och tillåtande anda ställer bland annat krav på en ändamålsenlig ledning och styrning, och en vilja och förmåga i hela organisationen att både initiera innovationsarbete och implementera dess resultat. Behovet av en öppen och tillåtande anda indikerar att *kulturfrågor* har en stor betydelse, där organisationen behöver ha ett klimat för nytänkande som är prioriterat från ledningen. Om det finns genuina ambitioner från ledningen att anta en strategisk inriktning och konkret följa denna, finns också förutsättningar att det innovativa förhållnings sättet blir en del av hela organisationen, från ledning till medarbetare. En utmaning som beskrivs i litteraturen

¹¹ Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01.

¹² Se exempelvis Implement Consulting Group (2017) Innovation och förnyelse inom 112 svenska myndigheter – vad utmärker dem som lyckas och vilka är framgångsfaktorerna?



är dock att kulturen kan vara begränsande för att denna typ av utveckling ska kunna ske. En aspekt som här kan försvåra/utgöra hinder är den "nollfölskultur" som offentlig sektor ofta anses vara präglad av.

- ✦ *Förankringen* är central för att skapa rätt förutsättningar i hela organisationen. Nählinder och Fogelberg Eriksson beskriver exempelvis att det inte räcker med beslut från ledningen då "frågan måste vara förankrad i organisationen och medarbetarna måste vara delaktiga. Det strategiska innovationsarbetet måste också vara baserat på kunskap om de organisatoriska förutsättningarna som krävs för att stödja innovationsarbetet".¹³ Liknande iakttagelser görs i även i andra rapporter. I en stor enkätstudie omfattande 112 statliga myndigheter¹⁴ konstateras exempelvis att både de myndigheter som lyckas med sitt innovationsarbete, och de som inte gör det, i allmänhet har samma grundläggande drivkrafter för sin innovation. De tre mest prioriterade grundläggande drivkrafter som kom fram i studien var att tillgodose nya behov hos avnämare/kunder/medborgare, effektivisera processer samt fånga upp idéer för förbättringar. Bland faktorer som enligt studien skiljer de mer framgångsrika i innovationsarbetet från de mindre framgångsrika kan istället nämnas exempelvis om det finns en god förståelse inom myndigheten för betydelsen av innovationsarbete, om det finns en tydlig ledning av arbete, hur stor andel av medarbetarna som är kontinuerligt engagerade samt hur tydligt fokus det finns i innovationsarbetet avseende bland annat dess mål.

Den interna kulturen har alltså, enligt materialet, betydelse för förutsättningarna för innovation, där en öppensinnad kultur kan stimulera nya kreativa idéer och lösningar. Även om kulturen har en viktig betydelse, ser vi dock att litteraturen också framhåller andra typer av förhållanden som påverkar möjligheterna att innovera:

- ✦ *Målstyrning*. Den offentliga sektorn är heterogen och inkluderar många verksamhetsområden, både i sektorn generellt och i den enskilda organisationen. En offentlig organisation har ofta många olika professioner och domäner, och i detta också olika mål för vad verksamheten ska åstadkomma.¹⁵ Offentliga aktörer är (delvis som en konsekvens av detta) i hög grad målstyrda, där arbetet både är påverkat av ett *stort antal* och *olika typer* av mål. I denna miljö saknar många offentliga aktörer specifika mål för innovationsarbetet.¹⁶ Innovationsmål kan alltså behöva integreras med alla de befintliga mål som en organisation har att förhålla sig till (till exempel ekonomiska mål, eller mål kopplade till rättssäkerhetsaspekter) vilket riskerar att leda till målkonflikter.

¹³ Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01.

¹⁴ Implement Consulting Group (2017) Innovation och förnyelse inom 112 svenska myndigheter – vad utmärker dem som lyckas och vilka är framgångsfaktorerna?

¹⁵ Se exempelvis Fogelberg Eriksson, A. & Nählinder, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.

¹⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.



- ✦ Det handlingsutrymme som den offentliga verksamheten har att förhålla sig till är i hög grad styrda av *budget och finansiering*. Den finansiella aspekten kan utgöra en restriktion i det fall resurser inte är dedikerade för innovationsarbete. Det finns i hög grad ett "stuprörstänkande" i många offentliga organisationer¹⁷, vilket tenderar att gälla även för budgetstrukturerna. Offentliga aktörer har dessutom att förhålla sig till förändringar i budget och anslag, något som kan påverka förutsättningarna ytterligare.¹⁸
- ✦ Förutsättningarna att lägga tid på innovation kan påverkas av *arbetsbelastning och tidsbrist*.¹⁹ Finns inte dedikerade resurser avsatta till att arbeta med innovation blir det också svårt att utveckla innovationsförmågan i organisationen. Utmaningen blir då att lyckas hävda vikten av innovationsarbete när andra insatser kräver mycket tid och resurser.
- ✦ Organisationen kan ha generellt *bristande incitament* till att innovera. Främjandet av kreativa idéer bygger på att det finns incitament som kan stärka nyskapande.²⁰ Här nämns verksamhetens ledning som viktig för att få medarbetare att vilja prioritera frågan. Det behöver finnas handlingsutrymme och stöd för ledningen att förändra arbetssätt (ett handlingsutrymme som inte sällan ges från den politiska ledningen).²¹ Om ledningen inte är intresserad av förändring skulle detta med andra ord också kunna begränsa incitamenten att innovera.

Sammantaget finns ett antal interna förhållanden som ofta kräver att hela organisationen kan mobilisera för innovation, en process där högsta ledningens åtagande är viktig för att åstadkomma en förändring genom hela organisationen och ner på medarbetarnivå. De potentiellt begränsande interna förhållandena berör såväl specifika delar av innovationsprocessen i verksamheten som generella organisationsfrågor (frågor som inte specifikt behöver relateras till en innovationsprocess).

Externa förhållanden

Som nämnts i inledningen av denna rapport redovisar dokumenten också ett flertal förhållanden som ligger utanför den enskilda organisationens kontroll, men som kan påverka dess förutsättningar att driva innovationsarbete. Här finns ett antal omkringliggande påverkansfaktorer från omvärlden som en organisation på ett eller

¹⁷ Engström, R. (2019) Strukturanalys offentlig sektor. Utkast till Vinnovareport.

¹⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.

¹⁹ Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01. Se även exempelvis Nählinder, J. (2007) Innovationer i offentlig sektor. En litteraturoversikt och Sveriges Kommuner och Landsting (2018) Innovationsbarometern.

²⁰ Se till exempel Governo (2013) Från eldsjäl drivna innovationer till innovativa organisationer - Hur utvecklar vi innovationskraften i offentlig verksamhet. VINNOVA Rapport VR 2013:01.

²¹ Innovationsrådet (2013) SOU 2013:40. Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. Slutbetänkande av Innovationsrådet.



annat sätt behöver förhålla sig till. De mest framträdande förhållanden vi kan identifiera utifrån materialet är:

- ✦ *Bristande kunskapsläge och erfarenhetsbank.* I vissa studerade rapporter framhålls att forskningen (och andra kunskapsproducenter på området) ännu inte har gett tillräckligt uttömmande svar på centrala frågor inom innovation som finns för offentlig sektor. Ett par forskare framhåller t.ex. att det strategiska innovationsarbetet måste vara baserat på kunskap om de organisatoriska förutsättningarna som krävs för att stödja innovationsarbetet, men att denna kunskap ofta saknas idag och att forskningen har svårt att ge entydiga svar på hur man bäst kan stödja innovationer i offentlig sektor.²² En av frågeställningarna som fortsatt upplevs behöva adresseras berör vad innovation "är" i den offentliga sektorns kontext (bl.a. med bakgrund av att innovation som begrepp i hög grad har relaterats till de produktinnovationer som traditionellt sett har skett inom industrin). En annan fråga som bedöms vara i ytterligare behov av belysning är varför offentlig sektor egentligen behöver vara innovativ - vilket värde ger innovation i offentlig sektor, och för vem?²³ Vidare visar en rapport att en central utmaning för utvecklingen av området för social innovation är den generella bristen på teoretisk kunskap och empiriska studier inom fältet.²⁴
- ✦ Innovation i offentlig sektor är, enligt flera studerade rapporter, fortfarande en ny företeelse. Även om olika former av utvecklingsarbete (såsom kvalitetsarbete och förbättringsarbete) har förekommit under en lång tid i offentliga organisationer, är innovation ett begrepp som fortsatt är i behov av förankring i många verksamheter. En konsekvens av detta är att det fortsatt finns relativt få lärdomar att sprida mellan aktörer i form av konkreta exempel och förebilder att ta efter. Lärandet hänger ihop med innovationsarbetet²⁵ och i detta ligger även förmågan att samla och dela erfarenheter. Den offentliga sektorns heterogenitet, (bland annat i form av att det finns ett stort antal verksamhetsformer och verksamhetsområden, professioner och domäner²⁶), kan också vara en bidragande orsak till att spridning inte alltid sker.
- ✦ Avslutningsvis kan vi konstatera att litteraturen tar upp de *regelverk* som omgärdar offentlig sektor som en aspekt som kan påverka möjligheten agera nytänkande och

²² Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01.

²³ Se till exempel Governo (2013) Från eldsjälsvivna innovationer till innovativa organisationer - Hur utvecklar vi innovationskraften i offentlig verksamhet. VINNOVA Rapport VR 2013:01, och Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) The MIO Model. A Guide for Innovation Support in Public Sector Organisations. Scandinavian Journal of Public Administration 21(2). Behov av mer forskning framhålls även i bl.a. Tillitsdelegations huvudbetänkande SOU 2018:47.

²⁴ Vinnova (2018) Social innovation i Sverige - Kartläggning av ekosystemet för social innovation. Vinnova Rapport VR 2018:01.

²⁵ Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01. Fogelberg Eriksson, A. & Nählinder, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.

²⁶ Fogelberg Eriksson, A. & Nählinder, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.



således också innovationsarbetet.²⁷ Ett område inom regelverket som i litteraturen tycks vara särskilt viktigt, är de regler som finns inom *offentlig upphandling* och dess praxis. Här kan det finnas behov av anpassningar i upphandlingsförfaranden för att stimulera innovation. Om det finns rätt förutsättningar och kunskap i organisationen kan exempelvis innovationsupphandlingar skapa nya möjligheter att ta sig an satsningar.²⁸

Hur hanteras utmaningarna och hindren?

Utifrån genomgången material kan vi konstatera att det finns få generaliserande och empiriskt grundade svar på hur utmaningar och hinder generellt sett hanteras av aktörer i offentlig sektor. Det har genomförts ett antal olika fallstudier och följeforskningsinsatser med syfte att följa upp och analysera innovationsarbetet. Vi ser dock utifrån detta material att det finns få generella "recept" för hur utmaningarna hanteras. Metoder tycks snarare i hög grad anpassas efter lokala förhållanden och organisationens specifika kontext. Inte sällan hanteras utmaningar genom åtgärder som kan beskrivas som "det omvända" mot den utmaning som ska hanteras (till exempel: bristande resurser att fånga upp idéer hanteras genom en idésluss för idégenerering och idéhantering).

Det tycks generellt sett finnas en god teoretisk kunskapsbas för hur innovationsarbete skulle kunna organiseras. En väl utformad innovationsprocess, med bland annat väl utarbetade mål för innovationsarbetet, goda former för att generera/utveckla idéer, delaktighet och resursallokering, ökar rimligen sannolikheten att lyckas - men är ingen garanti. För att uppnå en *faktisk* framgång ser vi att många andra aspekter också är viktiga. Några av dessa aspekter kan vara²⁹:

- ✦ Vision och strategi för organisationen som helhet
- ✦ Ledarskap
- ✦ Vilja och struktur för innovation
- ✦ Involvering av medarbetare och identifiering av nyckelpersoner
- ✦ Kreativt klimat
- ✦ Externt fokus, med en allmän öppenhet i organisationen mot omvärlden och en medvetenhet och insikt om målgruppernas behov

Sammanfattningsvis tycks det utifrån materialet finnas en stor spridning i sättet på vilket organisationerna har angripit sina respektive utmaningar, där lokala anpassningar har haft en betydelse för val av angreppssätt. Principer, metoder och modeller för att organisera för innovation finns, men tycks utifrån dokumentationen inte tillämpas i offentlig sektor som helhet.

²⁷ Se till exempel Fogelberg Eriksson, A. & Nählinger, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.

²⁸ Engström, R. (2019) Strukturanalys offentlig sektor. Utkast till Vinnovareport och Brorström, S. Delegationen för hållbara städer och Göteborgs insatser.

²⁹ Vinnova (2018) Utveckling av Innovationsledningsprogram fas 1, del 1 och 2.



Viktiga faktorer för innovationsarbete – sammanfattning

Interna förhållanden i de enskilda organisationerna		Externa förhållanden
Förhållanden i innovationsprocessen	Generella förhållanden hos den egna organisationen	
Gemensam vision- och målformulering	Öppen och tillåtande anda	Generellt kunskapsläge
System för att generera, fånga upp och prioritera idéer	Förankring i organisationen	Erfarenhetsbank
Metodik för projektstyrning	Målstyrning (med många och olika typer av mål)	Innovation – ny företeelse
Spridning av erfarenheter, exempel och idéer	Budget och finansiering	Generella regelverk
Medarbetares kunskap, kompetens och engagemang	Arbetsbelastning	Upphandlingsförfarande
Inventering av önskemål/behov från verksamhetens avnämare	Incitament att innovera	
Resurser (tid och pengar)		



3. Utveckling, mognad och kapacitet

Som nämnades i kapitel 1 har det visat sig vara relativt svårt att med utgångspunkt i de studerade dokumenten ge heltäckande svar på flera av de frågor som ställs i vårt uppdrag. Vi har därför valt att mer översiktligt och samlat behandla uppdragets övriga frågor – relaterade till utveckling, mognad och kapacitet – i detta kapitel.

3.1. Utvecklingen de senaste åren

Att eftersträva olika former av förbättringsåtgärder i verksamheten är något som den offentliga sektorns aktörer sedan länge har arbetat med. Detta har bland annat drivits av resursknapphet och därav följande behov av att effektivisera.

Samtidigt är innovationsarbete som begrepp och företeelse något som kan sägas ha introducerats i offentlig sektor först det senaste decenniet. År 2007 konstaterades exempelvis i en omfattande litteraturoversikt kring innovationsarbete i offentlig sektor att "det står klart att innovationer i offentlig sektor – åtminstone inom innovationsstudier – är ett ungt forskningsområde".³⁰ I samma rapport anges också att frågor av typen "kan offentliga sektorn vara innovativ och kan innovationer uppstå inom offentlig verksamhet" bara några år tidigare närmast var icke-frågor. Att innovationsarbete i offentlig sektor är ett relativt nytt område visas också av att Vinnova först 2012 började göra insatser med det uttalade syftet att öka innovationskraften i offentlig verksamhet.

Mot denna bakgrund framstår det onekligen som intressant att försöka belysa – som frågan formuleras i vårt uppdrag – vilken utveckling som har skett avseende offentlig sektors innovationsförmåga och innovationsarbete under de senaste fem-sex åren, och vad denna utveckling beror på?

Tyvärr har denna fråga visat sig vara svår att besvara med hjälp av de dokument som ingår i uppdraget. Således ger ingen av de rapporter vi har studerat i uppdraget enskilt en bild av hur den offentliga sektorns innovationsarbete och innovationsförmåga har utvecklats under senare år. Detta är i sig kanske heller inte så förvånande med tanke på att ingen av rapporterna synes ha gjorts med syftet att utgöra en samtidshistorisk utvecklingsberättelse. Istället behandlar flertalet rapporter antingen innovationsarbete mer generellt eller studerar någon enskild innovationssatsning som gjorts i någon del av offentlig sektor - och då tidsmässigt koncentrerat till den berörda satsningens genomförande.

Genom att det bland de studerade dokumenten finns rapporter från olika år är det dock möjligt att göra vissa iakttagelser om situationen vid olika tidpunkter – och därigenom samlat få en översiktlig bild av utvecklingen:

³⁰ Nählander, J. (2007) Innovationer i offentlig sektor. En litteraturoversikt.



- ✦ En första bild utgörs av en rapport från 2012, som redovisar följeforskning kring ett utvecklingsprojekt i Östergötland avseende innovationsarbete i kommunal sektor.³¹ I rapporten pekas på att de berörda kommunerna i sitt innovationsarbete konfronterades med vissa grundläggande svårigheter. De hade till exempel svårt att översätta innovationsbegreppet till kommunal sektor. De saknade också förebilder avseende innovationer i kommunal kontext, och tenderade lätt att hämta inspiration kring innovation från den privata varusektorn.
- ✦ En andra bild kan hämtas från en enkätundersökning som SKL 2015 gjorde riktad till samtliga kommuner, landsting och regioner.³² Syftet var att få en övergripande bild av förutsättningar för förnyelse och innovation och utvecklingen av innovationsarbete hos organisationens medlemmar (en motsvarande undersökning hade också gjorts 2013). I rapporten redovisas bland annat den övergripande slutsatsen att kommuner, landsting och regioner – att döma av enkätsvaren – på det hela taget inte menar sig ha uppnått den förmåga till innovation och nytänkande som man skulle vilja eller som man menar behövs med tanke på kommande utmaningar. Till exempel angav många svarande att de saknade etablerade mål och strategier om innovation som en del av lednings- och styrsystem.
- ✦ En tredje bild ges av den s.k. Innovationsbarometern som SKL genomförde hösten 2018.³³ Detta var en kvantitativ undersökning bestående av två enkäter – en som gick till samtliga kommuner, regioner och myndigheter och en som gick till 5 300 offentliga arbetsställen. Bland de resultat som framkom kan här nämnas att 80 procent av de arbetsställen som svarade i enkäten angav att de hade genomfört en eller flera innovationer de senaste två åren – låt vara att svarsfrekvensen i detta fall var relativt låg (32%). I enkäten definierades f.ö. en innovation som ett nytt, eller väsentligt förändrat sätt att förbättra arbetsplatsens aktiviteter och resultat. Innovationen är ny på arbetsplatsen, men kan ha använts tidigare av andra eller vara utvecklad av andra.

Dessa tre nedslag från perioden 2012 till 2018 ger givetvis inte tillräcklig grund för några säkra slutsatser om utvecklingen under denna period, men vår tolkning av dessa bilder är ändå att det under perioden rimligen har skett en viss positiv utveckling avseende offentliga aktörers förmåga att bedriva innovationsarbete.³⁴ I detta inkluderas aspekter såsom en ökad medvetenhet för innovation och ett (i vår tolkning) ökat fokus på att konkret arbeta med innovation i organisationerna.

³¹ Nählinder, J. (2012) Vi tar höjd för innovationerna – Att förstå innovationer i kommunal sektor.

³² Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.

³³ Sveriges Kommuner och Landsting (2018) Innovationsbarometern.

³⁴ Jfr även Nählinder, J. (2007) Innovationer i offentlig sektor. En litteraturöversikt.



3.2. Bedömning av mognad

I uppdraget ingår frågan om hur offentlig sektors mognadsgrad avseende innovationsarbete kan bedömas utifrån de dokument som studeras.

Något generellt svar på hur stor denna mognadsgrad är i dag går inte att utläsa av det studerade materialet – detta kanske heller inte är att vänta, med hänsyn till att den offentliga sektorn utgörs av ett stort antal organisationer med sammantaget närmare 1,5 miljoner anställda och sinsemellan mycket varierande verksamhet.³⁵ Med största sannolikhet finns också en stor variation i de olika organisationernas mognadsgrad avseende innovationsarbete. Möjligen kan dock sägas att den utvecklingstendens som beskrevs i avsnitt 3.1 ändå talar för att den allmänna mognadsgraden har ökat på senare år.

Samtidigt har vi tolkat denna uppdragsfråga som att den även tar sikte på om det i det studerade materialet finns exempel på ändamålsenliga metoder för att mäta mognadsgraden eller åtminstone på faktorer som kan påverka möjligheterna att utveckla sådana metoder.

Inte heller i detta hänseende går det dock att utläsa vare sig några tydliga principer eller andra generella slutsatser för att bedöma mognadsgrad hos offentliga aktörer. Däremot redogör flera av rapporterna för olika verktyg och modeller som enligt vår mening framstår som relevanta att ha som utgångspunkt om man – i syfte att öka förståelsen – vill diskutera och reflektera kring det egna innovationsarbetet. Nedan refereras några sådana verktyg.

- ✦ En möjlig metod för att bedöma mognadsgrad – låt vara avseende digital mognad och inte specifikt innovation – ges av verktyget DiMiOS (Digital Mognad i Offentlig Sektor). Enligt den rapport som behandlar detta är "målsättningen med DiMiOS att skapa ett faktabaserat underlag för att stödja beslutsfattande för accelererad digitalisering i offentlig sektor. För att skapa detta har forskningen identifierat återkommande faktorer och förutsättningar för att lyckas få nyttan av digitalisering. DiMiOS mäter och följer upp dessa förutsättningar snarare än effekterna av digitalisering".³⁶
- ✦ I en annan rapport föreslås att den s.k. MIO-modellen kan användas för reflektion. (MIO står för Mer Innovation i Offentlig sektor). Modellen kan, enligt författarna, vara en vägledning för vad som är viktigt att ta hänsyn till i utformandet av ett innovationsstöd. I MIO-modellen presenteras en rad påståenden som utgångspunkt för en reflekterande diskussion. Grunden till MIO-modellen är att organisationen själv,

³⁵ Av SKL:s hemsida framgår att kommunerna har ca 900 000 anställda och regionerna ca 280 000 anställda, medan Statskontorets hemsida visar att de statliga myndigheternas verksamhet kräver ca 226 000 årsarbetskrafter.

³⁶ Swedish center for digital innovation (2019) Statusrapport - digital mognad i offentlig sektor.



utifrån sina organisatoriska förutsättningar och organisatoriska kontext, måste veta vad den vill med sitt innovationsarbete.³⁷

- ✦ En tredje modell kan hämtas från OECD:s Observatory of Public Sector Innovation³⁸, som menar att en nationell översyn av innovationsförmågan kan göras med utgångspunkt i ett ramverk med fyra delar:
 - Tydlighet (Clarity) – finns det en tydlig signal till systemets aktörer angående innovation och hur det passar in med andra prioriteringar?
 - Likställldhet (Parity) – är innovation likställt med andra överväganden vad gäller olika handlingsalternativ som beaktas?
 - Ändamålsenlighet (Suitability) – är kapacitet, system och infrastruktur ändamålsenliga och tillräckliga för de tillgängliga alternativen?
 - Normaltillstånd (Normality) – ses innovation som något integrerat i verksamheten snarare än som tillfälligt accepterade avvikelser från normen?

3.3. Utveckling av kapacitet

I vårt uppdrag ingår att vi ska belysa vilka faser för att utveckla innovationskapacitet som kan utläsas ur materialet, generellt och särskilt avseende innovationsplattformarna.

Vi har inte funnit någon rapport som tydligt redogör för hur en allmän kapacitet till att bedriva innovation kan byggas upp (på samhällsnivå eller i en enskild organisation). Som framgått av kapitel 2 beskriver däremot ett flertal rapporter vilka utmaningar som kan behöva hanteras när man vill utveckla innovationsprocessen. Visserligen är begreppen innovationsprocess och innovationskapacitet inte synonymer, till exempel kan "process" indikera en tidsmässigt avgränsad aktivitet och "kapacitet" något mer stadigvarande (i detta fall möjligen förmågan att upprepa en ändamålsenlig innovationsprocess?). Men vår föreställning är ändå att de utmaningar som måste hanteras i utvecklandet av innovationsprocessen till sin karaktär liknar de man ställs inför när en mer generell kapacitet ska byggas upp. I detta avsnitt har vi därför valt att återge vad som i några rapporter sägs om utmaningar vid utveckling av innovationsprocessen.

En rapport³⁹ beskriver – utifrån en gjord enkätundersökning – innovationsprocessen som bestående av tre faser, med sina respektive problem och utmaningar:

- ✦ Inledande behovsidentifieringsfas. I den tidiga fasen då behov ska identifieras och behovets legitimitet ska etableras är ett typiskt förekommande problem att behoven inte förstås på djupet.

³⁷ Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01. Se även bl.a. Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) The MIO Model. A Guide for Innovation Support in Public Sector Organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(2).

³⁸ OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018) *The Innovation System of the Public Service of Canada. Highlights of the 2018 OECD Review.*

³⁹ Socialstyrelsen (2018) *Möjligheter och hinder för innovation i vård och omsorg. Underlagsrapport till Socialstyrelsens strategi för att främja innovation i hälso- och sjukvård och socialtjänst.*



- ✦ Beslutsfas. När ett projekt ska startas och resurser, personal och tid avsätts uppstår ofta tveksamheter om projektets berättigande.
- ✦ Implementeringsfas. Ett typiskt problem – enligt rapporten det kanske svåraste problemet i innovationsprocessen – är att gå från projekt till omsättning i vardaglig drift, dvs. att gå till breddanvändning i verksamheten.

Flera andra rapporter pekar på motsvarande fasindelning i innovationsarbetet.⁴⁰ I en rapport betonas också att den inledande fasen ofta handlar om att skapa en medvetenhet om vad som behöver göras – detta kan, enligt författarna, vara en "starkt bidragande kraft när det gäller att samlas kring innovation".⁴¹

Överfört till frågan om faser i utvecklandet av innovationskapacitet kanske ovanstående kan sägas avspegla att den berörda organisationen måste ha en tydlig idé om varför man ska bedriva innovation (fas 1), måste ha förmåga, i vid mening, att driva innovationsarbetet på ett bra sätt (fas 2) och en vilja och förmåga att ta till vara de resultat som innovationsarbetet ger (fas 3).

3.4. Finns det skillnader mellan offentlig sektors olika delar?

Vår studie omfattar all offentligfinansierad verksamhet. En fråga som ställs i uppdraget är därför om det utifrån det studerade materialet går att se några skillnader i innovationsförmåga, innovationsarbete och mognad mellan kommuner, regioner och myndigheter.

De studerade dokumenten ger inte något fullödigt svar på frågan, men vissa indikationer ges av bland annat SKL:s innovationsbarometer från hösten 2018. På övergripande frågor om innovationsarbete angav i denna exempelvis 40 procent av de svarande regionerna att de har en innovationsstrategi, att jämföra med ca 20 procent för myndigheterna och drygt 10 procent för kommunerna. Men de två senare aktörerna uppgav å andra sidan att de i högre grad bedriver "annat aktivt arbete", varför skillnaden totalt sett är mindre när det gäller om man bedriver övergripande innovationsarbete.⁴²

Kommuner, regioner och myndigheter har olika fokusområden, vilket kan påverka deras sätt att bedriva innovationsarbete (och indirekt möjligen också ha betydelse för deras mognad på området). I en ännu opublicerad Vinnova-studie konstateras t.ex. att när det gäller Vinnova-finansierade projekt inom innovation så skiljer sig prioriteringar och inriktningar; som man kan förvänta sig är regionerna således relativt sett mer involverade i projekt inom life science och hälsa, medan kommunernas projekt i högre grad är inriktade på hållbara och smarta städer.⁴³ I en annan rapport bedöms att

⁴⁰ Se till exempel Nählinger, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01.

⁴¹ Jakobsson, E. & Hadders, S. (2018) Uppföljning av FRÖN.

⁴² Sveriges Kommuner och Landsting (2018) Innovationsbarometern.

⁴³ Engström, R. (2019) Strukturanalys offentlig sektor. Utkast till Vinnovarapport.



landsting (regioner) generellt har en något lägre digital mognad än kommuner och myndigheter, vilket också kan antas ha betydelse för innovationsarbetet.⁴⁴

I det stora hela innehåller det studerade materialet få jämförelser avseende mognad med mera mellan kommuner, regioner och myndigheter. Det mest slående i sammanhanget är snarare att påfallande många av rapporterna i hög grad behandlar "den offentliga sektorn" som en enhet, utan att synbarligen reflektera över vilka skillnader som kan förekomma mellan kommuner, regioner och myndigheter. Sannolikt finns dock skillnader i förutsättningar beroende på typ av aktör, och att den offentliga sektorn har behandlats på detta enhetliga sätt är ett tecken på att innovation i offentlig sektor ännu är ett – i sammanhanget – nytt område som fortsatt är i behov av ytterligare belysning.

⁴⁴ Swedish center for digital innovation (2019) Statusrapport - digital mognad i offentlig sektor.



4. Avslutande reflektioner

I detta avslutande kapitel redovisas vissa slutsatser och reflektioner som vi gjort utifrån dokumentstudien. Syftet är framför allt att peka på frågor där det kan finnas skäl för Vinnova att genomföra fördjupade analyser.

4.1. Utgör dokumenten kunskapsläget?

Detta uppdrag har strikt genomförts som en dokumentstudie. Utgångspunkten har inte varit att i största allmänhet finna svar på de frågor som behandlas i uppdraget, utan att se i vilken mån frågorna besvaras i de dokument som ingått i uppdraget.

Som sades i kapitel 1 innebär denna ansats att studien endast i begränsad utsträckning har medgett några andra iakttagelser eller slutsatser än vad som uttryckligen framgår av det studerade materialet. I huvudsak har vi inte – annat än undantagsvis – haft som ambition att göra vidare tolkningar, exempelvis baserat på mer allmän kunskap om området, i syfte att sätta in de olika dokumenten i en mer övergripande kontext eller liknande. I det stora hela har dokumenten fått tala för sig själva.

Som flera gånger konstaterats i rapporten har det beträffande flera av uppdragets frågor varit svårt att ge fullödiga svar med hjälp av den valda ansatsen.

Är detta då också detsamma som att den bild som framkommer i vår dokumentstudie motsvarar kunskapsläget avseende uppdragets frågor? Förmodligen inte.

I kapitel 1 framhöll vi att det samlade materialet i stort sett ger en så god bild av utvecklingen och dagsläget avseende innovation i offentlig sektor som det för närvarande går att få utifrån befintliga, skriftliga källor. Så det är knappast problemet. Sannolikt beror de bristfälliga svaren på uppdragets frågor istället främst på att de studier som redovisas i uppdragets dokument inte har haft som syfte att besvara frågorna i vårt uppdrag. Utan överlag har de gjorts med andra utgångspunkter.

Samtidigt tillhör många av rapportförfattarna Sveriges ledande experter på området innovation i offentlig sektor. Det förefaller därför troligt att många av dem skulle kunna ge mer utvecklade svar på de frågor vi har behandlat – om de haft i uppgift att besvara just dessa frågor. Sannolikt finns även andra experter än de aktuella rapportförfattarna, som skulle kunna utveckla och fördjupa den bild som speglas i det studerade materialet.

Detta kan tala för att ett naturligt nästa steg – om Vinnova vill finna mer fullödiga svar på vårt uppdrags frågor – vore att genomföra vissa kompletterande utredningsinsatser, till exempel en intervjustudie bland ett lämpligt urval experter på området innovation i offentlig sektor. Vi ser att det finns ett värde i att samla denna kunskap, både för planering av kommande insatser och för att generellt sett öka förståelsen för nuläget i offentlig sektor.



4.2. Var ligger ribban för innovation?

Många av rapporterna i det studerade materialet innehåller ett bakgrundskapitel eller liknande där författaren diskuterar begreppet innovation och många av dem redovisar också bra definitioner av begreppet. Ordalydelsen kan variera, men i huvudsak ser definitionerna ut på liknande sätt. I korthet kan det sägas handla om att en innovation ska vara någonting "nytt, nyttigt och nyttiggjort". För att illustrera hur de mer utförliga definitionerna ser ut ges här ett exempel från SKL: "Innovation handlar om nya eller bättre sätt att skapa värde för samhälle, företag och individer. Innovationer är nya lösningar som svarar mot behov och efterfrågan i vardagen och omvärlden. Värdet uppstår i nyttiggörandet, tillämpningen och spridningen av en idé. Värdet kan uppstå i många former – ekonomiska, sociala eller miljömässiga".⁴⁵

Även om de olika rapporternas definitioner av innovationsbegreppet liknar varandra, så verkar det inte råda konsensus om huruvida en förbättringsåtgärd måste ha en viss minsta verkshöjd för att betraktas som en innovation. I vissa rapporter tycks i princip all form av nytänkande som resulterar i en förbättring av verksamheten kunna vara en innovation, även om det endast handlar om ganska traditionellt utvecklingsarbete med relativt marginella förbättringar som resultat. Andra rapporter sätter ribban högre, och tycks mena att det krävs ett större brott med den etablerade ordningen för att en förbättrande förändring ska kvalificera sig som innovation. Att det finns olika förväntningar och ambitionsnivåer påverkar sannolikt också aktörernas sätt att arbeta med innovationer, och hur väl man anser sig "lyckas" i innovationsarbetet.

I viss mån handlar detta kanske om hårklyverier. Att man kan behöva hantera utmaningar och hinder av det slag som beskrevs i kapitel 2 torde i princip gälla för alla former av kreativt utvecklingsarbete som bygger på att nya idéer ska tas fram, utvecklas och implementeras i en organisation. I det avseendet spelar det nog mindre roll om de nya idéerna som tas fram kallas innovationer eller ej.

Däremot kan synen på innovationsbegreppet sannolikt påverka hur man anser att innovationsarbetet bör organiseras. Om framtagandet av innovationer jämföras med traditionellt förbättringsarbete, så framstår det som naturligt att innovationsarbetet också bör integreras med övrigt utvecklings- och förbättringsarbete. Om man däremot anser att innovationer är något annat och större, så kanske innovationsarbete bör bedrivas i särskild ordning, skilt från organisationens övriga verksamhet. Enligt vår mening är detta en fråga, inklusive konsekvenser av olika val, som det kan finnas skäl för Vinnova att analysera vidare.

⁴⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.



4.3. Hur påverkar skillnader mellan kommuner, regioner och myndigheter?

Som framgått av avsnitt 3.4 innehåller de dokument som ingått i uppdraget få jämförelser mellan kommuner, regioner och myndigheter. Ofta behandlar rapporterna istället den offentliga sektorn som en enhet, utan att beakta eventuella skillnader mellan kommuner, regioner och myndigheter. Frågan är om detta ger en riktig bild av offentlig sektors förutsättningar för innovationsarbete?

Till viss del torde det stämma att offentlig sektors olika typer av aktörer sinsemellan har en del likartade karaktärsdrag som skiljer dem från den privata sektorn och som påverkar förutsättningarna för innovation. Traditionellt har också innovationsarbete, och forskningen kring detta, berört det privata näringslivet och industriproduktion i första hand.⁴⁶ Vid innovation i offentlig sektor kan därför den kunskap och de erfarenheter som samlats genom åren behöva omtolkas till den offentliga sektorns särskilda förutsättningar (till exempel den politiska styrningen och det offentliga uppdraget) och till att den offentliga verksamheten till stor del handlar om tjänsteproduktion.⁴⁷

Samtidigt bedömer vi dock att även de skillnader som finns mellan den offentliga sektorns olika aktörer kan ha betydelse i sammanhanget. Såväl mellan kommuner, regioner och myndigheter som inom dessa kategorier (särskilt inom olika delar av statsförvaltningen) finns stora variationer avseende exempelvis vilken typ av verksamhet som bedrivs, verksamhetens omfattning, hur relationen till de slutliga brukarna ser ut och organisationens vana vid utvecklingsarbete. Enligt vår mening bör detta beaktas i analyser av hur innovationsarbete inom offentlig sektor kan och bör bedrivas. Likaså påverkar variationerna rimligen hur stödinsatser – från till exempel Vinnova – avseende offentlig sektors innovation bör utformas. Vi ser därför att det kan finnas värde för Vinnova att fortsatt utreda vilka eventuella skillnader som finns mellan de olika aktörerna i offentlig sektor, och hur dessa skillnader kan beaktas i Vinnovas fortsatta arbete.

4.4. Hur gå från teori till praktik?

Vår genomgång av de dokument som ingått i uppdraget visar att den teoretiska kunskapen om hur innovationsarbete i offentlig sektor lämpligen kan och bör organiseras, styras etc i det stora hela är god. Dessutom förefaller denna kunskap vara väl etablerad bland aktörer som har till uppgift att analysera och/eller stötta offentlig sektors innovationsarbete, som till exempel Vinnova och en del andra myndigheter samt forskare och konsulter som är verksamma på innovationsområdet.

Sannolikt är dock kunskapen inte lika väl spridd bland offentlig sektors alla organisationer; aktörer i offentlig sektor som helhet tycks i hög grad anpassa metoder och arbetssätt efter de organisatoriska, lokala och/eller regionala förutsättningarna,

⁴⁶ Se till exempel Nählinder, J. (2007) Innovationer i offentlig sektor. En litteraturöversikt.

⁴⁷ Se till exempel Fogelberg Eriksson, A. & Nählinder, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.



vilket för med sig en stor spridning i sättet man angriper problem och utmaningar. En ny ISO-standard för innovationsledning publicerades i juli 2019 (ISO 56002⁴⁸) som ett led i utvecklingen att stärka aktörer att agera utifrån ett systematiskt sätt, en standard som framåt är tillämpbar som ramverk i offentliga aktörers arbete med innovation.

Vilka är då framgångsfaktorerna för att lyckas med innovationsarbete i offentlig sektor? På organisationsnivå visar vår dokumentstudie, som framgått av tidigare kapitel, att väl fungerande innovation underlättas om man tillämpar en ändamålsenlig modell för innovationsarbetet. Och att det därtill bland annat är viktigt att de deltagande medarbetarna har tillräcklig kunskap, kompetens och engagemang, att tillräckliga resurser och tid avsätts för arbetet och de stödjande tekniska systemen är väl fungerande, etc.

Som vi har konstaterat i tidigare kapitel är en väl utformad innovationsprocess dock ingen garanti för att lyckas, även om det rimligen ökar sannolikheten för detta. Andra faktorer inom organisationen är säkerligen lika viktiga (om inte mer), såsom att organisationen måste ha ett öppet klimat, med en vilja och förmåga att acceptera nytänkande och implementera nya lösningar. Dessa faktorer handlar dock i hög grad om annat än just innovationsfrågor – snarare hänger de samman med allmänna frågor om organisation, ledning och styrning.

Inte heller detta torde dock vara någon nyhet för de aktörer som är insatta i frågor om innovation, offentlig sektors likväl som annan. Men hur dessa utmaningar bör hanteras ges inte särskilt utvecklade svar på i det material vi har studerat.

En särskild utmaning för offentlig sektor är dessutom att frihetsgraderna i innovandet sannolikt inte kan tillåtas vara lika stora som för ett privat, vinstdrivande företag. Ett företags ägare kan fritt välja att exploatera nya idéer, även om de skulle innebära en helt annorlunda inriktning än företagets traditionella verksamhet. En offentlig aktör har däremot en, utifrån politiska beslut, definierad uppgift och kan inte fritt förändra verksamhetens inriktning – även andra skillnader finns givetvis, som exempelvis att en offentlig, skattefinansierad aktör heller inte kan styra över sin budget hur som helst.

Enligt vår mening innebär detta att innovationsarbete inom offentlig sektor måste utgå från det specifika uppdraget och de utmaningar som kan identifieras för att uppfylla de mål som är satta för en verksamhet. Detta innebär bland annat att det behövs en strategi och ett tydligt förhållningssätt för att tydliggöra riktningen för en organisations innovationsarbete. Samtidigt måste också en fruktbar balans uppnås inom organisationen mellan struktur och frihet, mellan förtroende och kontroll. Framgångsrikt innovationsarbete kräver kreativitet och möjlighet att tänka fritt, men samtidigt måste det ske inom ramar som sätts av organisationens behov och mål.

Hur gör man då för att gå från teori till praktik, dvs. hur kan kommuner, regioner och myndigheter bli genuint innovativa organisationer? Och hur kan stöttande aktörer, som Vinnova, bidra till detta?

⁴⁸ <https://www.iso.org/standard/68221.html>



Dessa frågor bör bland annat ses i ljuset av att innovation är ett område där den egna insikten i grunden torde vara avgörande för beteendet. Om inte den enskilda organisationen – på alla nivåer – själv inser varför och hur man ska bedriva innovationsarbete, liksom vilka krav i vid mening det ställer på organisationen, så lär den genuina förståelsen heller inte uppstå.

Så vad kan de stöttande aktörerna bidra med för att underlätta framväxten av innovativa organisationer i den offentliga sektorn? Förslagsvis:

- ✦ Lärande exempel
- ✦ Möjlighet att träna
- ✦ Riskreducerande stöd
- ✦ Stöd för kunskapsdelning
- ✦ Stöd för att facilitera/starta upp initiativ/insatser

4.5. Sammanfattande rekommendationer för fortsatt arbete

Mot bakgrund av vad som framkommit i dokumentstudien vill vi avslutningsvis lämna några rekommendationer om aktiviteter som vi menar att Vinnova bör överväga att genomföra i sitt fortsatta arbete:

- ✦ Fördjupa kunskapsläget om denna dokumentstudies frågeställningar med stöd av intervjuer. Som nämnts har detta uppdrag syftat till att kartlägga kunskapsläget utifrån den dokumentation som finns på området och intervjuer har därför inte genomförts som en del av kartläggningen. Vi bedömer dock att det skulle kunna ge ett mervärde för Vinnova att genom andra metoder söka svar på de av uppdragets frågeställningar som dokumentationen inte ger heltäckande svar på, förslagsvis genom intervjuer med områdets nyckelpersoner inom akademi och offentlig sektor.
- ✦ När det gäller skillnader och likheter mellan olika delar av offentlig sektor ser vi att det kan finnas ett värde av fortsatta studier av denna fråga. Detta inte minst då en ökad kunskap om skillnader och likheter av detta slag kan öka Vinnovas möjlighet att ytterligare anpassa insatser efter behov hos olika målgrupper. Här kan det vara relevant att studera vilka likheter och skillnader som finns när det gäller förutsättningar för innovationsarbete i stat, region och kommun – men även i relation till olika professioner och funktioner.
- ✦ Fortsätt bygga kunskap och förståelse om vad innovation innebär i offentlig sektor. Detta gäller inte minst hur innovation förhåller sig till annat utvecklingsarbete som sker i verksamheten – hur bör innovation relateras till den kvalitetsutveckling, förbättringsarbete, verksamhetsutveckling etc. som pågår i organisationen? En annan fråga vi ser som relevant att belysa framåt är vilken betydelse som skillnaden mellan mer marginell (inkrementell) och mer radikal (disruptiv) innovation har för offentlig sektors innovationsarbete – vad innebär dessa begrepp för offentlig sektor och hur kan/bör en offentlig verksamhet förhålla sig till att innovationer kan innebära olika stora förändringar?



-
- ✦ Ledning, styrning och organisering är viktiga frågor att fortsatt prioritera framåt. De flesta av de utmaningar och hinder som kan identifieras i innovationsarbetet kan relateras till hur verksamhetens bedrivs utifrån lednings-, styrnings- och organisationsperspektiv. Vi ser att det är centralt att Vinnova även i fortsättningen prioriterar dessa frågor, bland annat genom att fortsatt arbeta med att bygga kunskap och förståelse bland Vinnovas målgrupper. Iakttagelsen att innovationsarbetets förutsättningar i väsentliga delar styrs av mer allmänna organisationsteoretiska förhållanden, väcker också frågan om Vinnova i högre grad kan behöva utveckla sin samverkan med miljöer med sådan expertis.
 - ✦ Slutligen visar vår dokumentstudie att det finns ett fortsatt stort behov av att tydliggöra och sprida resultat och effekter av innovationsarbete. Det kan exempelvis handla om frågor som: Vilka värden genereras och för vem? Hur sker nyttiggörande och spridning av framgångsrikt innovationsarbete? Således menar vi att Vinnova bör sträva efter att synliggöra effekterna av ett systematiskt innovationsarbete. Genom sådana initiativ kan fler verksamheter inspireras att också stärka sin innovationsförmåga.



Bilaga 1 – Dokument

Brorström, S. Delegationen för hållbara städer och Göteborgs insatser.

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

Engström, R. (2019) Strukturanalys offentlig sektor. Utkast till Vinnovareport.

Ernits, H. (2018) Omgiven av Gränsgångare. Framväxten av nya samverkansroller i offentlig sektor. RISE och Högskolan i Borås.

Fogelberg Eriksson, A. & Nählinder, J. (2015) Ledarskap för innovation i offentlig sektor. Linköpings universitet.

Frankelius, P. (2014) Innovation i offentlig verksamhet - Vart står vi? Vart går vi? Utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting.

Fransson, M. & Quist, J. (2018) Fri en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan.

Governo (2011) Tjänsteinnovationer i offentlig sektor - Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens. VINNOVA Rapport VR 2011:12.

Governo (2013) Från eldsjälssdrivna innovationer till innovativa organisationer - Hur utvecklar vi innovationskraften i offentlig verksamhet. VINNOVA Rapport VR 2013:01.

Hedman Rahm, L., Hedman, P. & Bruse, L. (2019) Utvärdering 10 projekt inom innovationsupphandling. Regionakademien.

Holmlid, S. (2017) DEPLOY: Förutsättningar och möjligheter för spridning av designdrivna arbetssätt i offentliga organisationer. IDA, Linköpings Universitet.

Implement Consulting Group (2017) Innovation och förnyelse inom 112 svenska myndigheter – vad utmärker dem som lyckas och vilka är framgångsfaktorerna?

Institutet för Framtidsstudier (2016) Bortom IT. Om hälsa i en digital tid.

Institutet för Framtidsstudier (2018) Förbjuden framtid? Den digitala kommunen.

Jakobsson, E. & Hadders, S. (2018) Uppföljning av FRÖN.

Kontigo (2016) Effektanalys av Vinnväxt-programmet - Analys av effekter och nytta. Vinnova Analys VA 2016:03.

Kontigo (2017) Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg - Portföljutvärdering av Vinnovas program. Vinnova Rapport VR 2017:02.

Nählinder, J. (2007) Innovationer i offentlig sektor. En litteraturöversikt.

Nählinder, J. (2012) Vi tar höjd för innovationerna – Att förstå innovationer i kommunal sektor.

Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) Att skapa förutsättningar för innovation - Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015". Vinnova Rapport VR 2017:01.



Nählinder, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2017) The MIO Model. A Guide for Innovation Support in Public Sector Organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(2).

OECD (2017) *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*.

OECD:s hemsida OPSI declaration och toolkit navigator.

OECD (2019) *Digital Government Review of Sweden - Towards a Data-driven Public Sector*.

OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018) *The Innovation System of the Public Service of Brazil. Preliminary Findings from the OECD*.

OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018) *The Innovation System of the Public Service of Canada. Highlights of the 2018 OECD Review*.

OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018) *Embracing Innovation in Government. Global Trends 2018*.

OECD Observatory of Public Sector Innovation (2018) *Program proposal Anticipatory Governance: Preparing Countries for Transformative and Disruptive Change*.

OECD Observatory of Public Sector Innovation (2019) *Public Consultation on a Draft Declaration on Public Sector Innovation*.

Palm, K. (2017) *Erfarenhetsutbyte inom offentlig sektor - en kartläggning baserad på 6 initiativ*.

Ramboll (2019) *Behovsanalys och organisering nationell innovationsupphandlingsarena. Uppdrag åt Teknikföretagen*.

Ramboll (2019) *Utmaningsdriven innovation - programanalys. Uppdrag åt Vinnova*.

Regeringskansliet (2012) *Den nationella innovationsstrategin*.

Sandoff, A., Algehed, J., Williamsson, J., Jensen, C. & Bladini, F. (2018) *Staden som arena för innovation – En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan. Vinnova Rapport VR 2018:05*.

Socialstyrelsen (2018) *Möjligheter och hinder för innovation i vård och omsorg. Underlagsrapport till Socialstyrelsens strategi för att främja innovation i hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén*.

SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet. Slutbetänkande av Innovationsrådet*.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen*.

Stiernström, A., Hansen, K., Waldenström, C. & Westholm, E. (2019) *Turbulens i välfärden? Om flyktingmottagandet i Dalarna 2016. SLU*.



Stoltz Ehn, A-K., Löf, J. & Quistgaard, L. (2017) Leda och organisera innovation för hållbara städer och samhällen - erfarenheter från innovationsplattformarna.

Swedish center for digital innovation (2019) Statusrapport - digital mognad i offentlig sektor.

Svenskt Näringsliv (2019) Upphandling som strategiskt verktyg.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Förutsättningar för innovation 2015. Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.

Sveriges Kommuner och Landsting (2018) Innovationsbarometern.

Sveriges Kommuner och Landsting (2018) LEDA för smartare välfärd.

Upphandlingsmyndigheten (2019) Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare. Slutrapport Regeringsuppdrag 2017-2018. Rapport 2019:3.

Vinnova m.fl. (2013) Leading innovation - Innovationsledning.

Vinnova (2015) Leading innovation - Förslag till etablerings- och verksamhetsplan.

Vinnova (2016) Innovationsledaryft för beslutsfattare för ökad förmåga att bedriva innovationsarbete i offentlig verksamhet. Dnr: 2014-03928.

Vinnova (2018) Social innovation i Sverige - Kartläggning av ekosystemet för social innovation. Vinnova Rapport VR 2018:01.

Vinnova (2018) Utveckling av Innovationsledningsprogram fas 1, del 1 och 2.

Zingmark, A. (2018) Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer - Analys och rekommendationer. Vinnova Rapport VR 2018:02.