

A photograph of a man and a woman sitting on a bicycle in a park. The man, on the left, has a beard and glasses, wearing a grey blazer over a blue t-shirt. The woman, on the right, has her hair in a bun and is wearing a grey cardigan over a black top. They are both laughing and looking at each other. The background is a lush green park with trees.

Den innovativa staden -innovation i offentlig sektor

Insiktsrapport 1

Av Caroline Wigren-Kristoferson, Flexit-forskare i Helsingborgs stad



HELINGSBORG

Rapportens huvudbudskap

Den offentliga sektorn står inför mycket stora utmaningar vilket ställer krav på kostnadseffektiva lösningar. För att lyckas utveckla dessa nya lösningar behöver den offentliga sektorn arbeta med utveckling och innovation. Att arbeta med innovation är vanligt i privata företag, dock är det relativt nytt inom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn har historiskt utvecklat innovationer men det har vanligtvis varit för att möta politiska reformer som till exempel barnomsorg.

Det finns olika typer av innovationer, i den offentliga sektorn kommer vi med största sannolikhet främst se olika typer av process- och tjänsteinnovationer vilket innebär nya arbetssätt och metoder. Möjligheten att erbjuda tjänster digitalt istället för analogt kommer också leda till innovation. Under det senaste decenniet har fokus ökat på sociala innovationer; en social innovation har ett socialt mål ofta ett bättre samhälle. Arbetet med social innovation kräver oftast att aktörer från olika sektorer samverkar.

VR-glasögon för rekrytering, Sam och Sally, Danskvällar, Bostad först och Visionsfonden är exempel på olika typer av innovationer i Helsingborgs stad som kort beskrivs i rapporten. Ett viktigt budskap i rapporten är att innovation är svårt – det får som konsekvens att när vi pratar om innovationer tenderar vi att lyfta de exempel som är lättast att förhålla sig till och förstå. Det är viktigt att vara medveten om det och inte falla i fällan att bara prata om det som är rimligen enkelt att förstå.

En organisation som arbetar aktivt med innovation och entreprenörskap har ofta som mål att utveckla medarbetarnas förmåga att identifiera utmaningar och problem och att utveckla möjliga lösningar som möter dessa. Lösningarna kan vara helt nya, men de kan även vara inspirerade av hur det fungerar i en annan bransch eller sektor.

Det är viktigt att en organisation som vill arbeta med innovation gör begreppet till sitt för att medarbetare skall kunna ta det till sig och bidra till utvecklingen. Innovation i en offentlig organisation är något annat än innovation i ett privat företag. Medan det privata företaget har fokus på att varan/tjänsten skall kunna säljas på en marknad skall en kommun ha fokus på att varan/tjänsten ska ge värde och nytta till kommunens invånare. Att ha invånarnas behov och nytta i fokus är avgörande. Men, viktigast av allt - medan innovationen i sig kan vara målet för det privata företaget måste innovationen i en politiskt styrd offentlig organisation alltid vara medlet och aldrig målet.

En organisation som förväntas arbeta för och med innovation måste tydligt uttala sina förväntningar och tydliggöra vilka resurser det finns för medarbetare att tillgå för att arbeta med utveckling i sin tjänst. Denna tydlighet är avgörande och en viktig del organisationens innovationsstruktur. Detta måste uttalas på alla nivåer i organisationen där man vill se utveckling och innovation. Vilket innebär att det är ett ansvar organisationens chefer har.

Slutligen måste det vara uttalat hur en idé som utvecklas implementeras och blir en del av ordinarie verksamhet. I en organisation bör det även finnas en arena där de innovationer som utvecklas kan presenteras så att andra kan inspireras och kopiera, arenan bör finnas internt men även vara möjlig för andra kommuner att ta del av.

Inledning

I de flesta europeiska länder står den offentliga sektorn inför mycket stora utmaningar, så även i Sverige. En förändrad demografi, med många äldre och yngre, och färre personer i arbetsför ålder kommer att innebära minskade skatteintäkter. Det innebär krav på kostnadseffektiva lösningar. Om detta går det att läsa i Trend- och omvärldsanalys 2019 från Helsingborgs stad (<https://trenderomvarld.helsingborg.se/>).

Förutom kostnadseffektivitet förväntar sig invånare och brukare av offentliga tjänster att det ska vara lika enkelt och smidigt att interagera med offentliga aktörer som med privata. Det har lett till att innovation och entreprenörskap har flyttat in i den offentliga kontexten.¹ Att systematiskt och proaktivt arbeta med innovation är ett relativt nytt fenomen i offentlig sektor. Historiskt har offentliga innovationer i stor utsträckning varit svar på politiska reformer, t.ex. offentlig barnomsorg och offentlig äldreomsorg.

Genom att arbeta med innovation finns det potential att utveckla effektivare arbetssätt. Ett aktivt arbeta med innovation och entreprenörskap utvecklar även förmågan hos medarbetarna i organisationen att identifiera utmaningar och problem och att utveckla lösningar – innovationer – för att möta dessa.² Men, lika viktigt är det att medarbetare tränas i att ta emot och arbeta med de nya lösningarna så att dessa blir en del av ordinarie verksamhet.

Kommunfullmäktige i Helsingborg har beslutat att staden år 2022 ska vara en av Europas mest innovativa städer. I denna text diskuteras vad innovation kan innebära i en kommun som Helsingborgs stad. Insiktsrapporten består av fyra delar. I den första delen diskuteras innovation som begrepp; vad innovation kan vara och olika typer av innovationer. I del två diskuteras innovation i offentlig sektor med exempel på varför och hur offentlig sektor kan arbeta med innovation. I den tredje delen ges exempel på olika typer av innovationer från Helsingborgs stad. Den sista delen, del fyra, presenterar ett antal reflektioner.

¹ Osborne, S., and L. Brown. 2011. "Innovation in Public Services: Engaging with Risk." *Public Money & Management* 31 (1): 4–6.

² De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research Agenda. *Public Administration*, 94, 145–166.

Del 1:

Vad är innovation?

Vad är innovation?

Ofta kopplas begreppet innovation till nationalekonomen Joseph Schumpeter.³ Enligt honom är en innovation en ny produkt, en ny produktionsmetod, en ny teknologi, öppnandet av en ny marknad eller en ny organisation av befintliga produktionsfaktorer. Entreprenören ser, under en begränsad tid, att det går att göra en vinst på innovationen. När andra ser samma möjlighet imiterar de innovationen, det nya får fäste och utbudet ökar. Att kopiera vad någon annan gör är ett sätt att arbeta med innovation på. När en innovation når en ny kontext – en ny geografisk marknad, en ny bransch, eller en ny organisation – kan vi enligt Schumpeter definiera det som entreprenörskap.

Schumpeter diskuterar också kreativ förstörelse, när det befintliga ersätts av något nytt, vilket gör att det gamla förstörs och det nya tar fäste och blir det vi tar för givet. Schumpeter forskade på ekonomisk tillväxt och på privata företag, inte på offentlig sektor. Trots det är han värd att nämna i en rapport om innovation eftersom han är en källa som många refererar till. Hans kategorisering av innovationer lever kvar än idag.

För att en organisation ska utveckla innovationer måste det finnas en kultur där individer tillåts att vara intraprenörer, det vill säga att medarbetare får förutsättningar för att initiera och utveckla nya idéer. Det är även viktigt att det finns resurser så att medarbetaren för en tid ges utrymme att driva och utveckla nya projekt.

Det är viktigt att komma ihåg att i en organisation behövs olika förmågor. Alla kan inte vara intraprenörer. Vissa medarbetare kommer att testa nya helt nya idéer, medan andra kommer att testa något de har sett i en annan organisation. Väldigt lite av det vi möter i samhället är helt nytt, utan det mesta är kopierade och modifierade lösningar som redan finns men som anpassas till den egna organisationen. Att kopiera något från ett sammanhang till ett annat är också entreprenörskap och innovation.

Innovation har förknippats med privata företag

Innovation är ett begrepp som tidigare främst har förknippats med privat verksamhet. Företag måste vara innovativa för att vara konkurrenskraftiga och överleva på en fri marknad som präglas av konkurrens.

Innovationer kan vara både radikala och stegvisa. En radikal innovation är banbrytande och formar en plattform från vilken framtida innovationer kan utvecklas. Enligt denna definition är till exempel World Wide Web (det som vi i dagligt tal kallar Internet) en radikal innovation. Stegvisa innovationer är däremot betydligt vanligare. I många fall är det återkoppling från användare som leder till stegvisa innovationer. I forskning om innovation framkommer det att en uppfinning, eller ett forskningsresultat, inte kan likställas med en innovation. En uppfinning eller ett forskningsresultat implementeras nämligen inte nödvändigtvis praktiskt. En innovation å andra sidan har implementerats och används praktiskt. Jean Hartley (2005, s. 27) skriver: ⁴

“...innovation is not just a new idea but a new practice.”

Den nya praktiken, det vill säga innovationen, ska skapa värde. Det är vanligt att koppla innovation till ekonomiskt värde, men det kan också handla om sociala eller miljömässiga värden. Om Helsingborgs stad till exempel har som mål att alla transporter i staden ska vara fossilfria år 2020, blir värdet av innovationen miljömässigt. En annan definition är denna av Jacob Torfing (2019, s. 1): ⁵

“...development and implementation of new ideas that disrupt the common wisdom and habitual practices that hitherto dominated the solution context

Båda definitionerna pekar på att något nytt måste skapas.

Olika typer av innovation

Många associerar ordet innovation med produktinnovation, men det finns många olika typer av innovationer. En produktinnovation är när en ny produkt når marknaden eller om en befintlig produkt förbättras. En produktinnovation är en fysisk produkt. Det är viktigt att komma ihåg att historiskt har utvecklingen av teknologiska innovationer gått hand i hand med utvecklingen av nya institutioner i samhället. I takt med en ökad industrialisering fick vi till exempel ett utvecklat utbildningssystem, nya sätt att organisera, styra och leda företag på samt ny lagstiftning. Många gånger är en produktinnovation så unik att den är skyddad av ett patent.

För att en organisation ska utveckla innovationer måste det finnas en kultur där individer tillåts att vara intraprenörer, det vill säga att medarbetare får förutsättningar för att initiera och utveckla nya idéer. Det är även viktigt att det finns resurser så att medarbetaren för en tid ges utrymme att driva och utveckla nya projekt.

³ Schumpeter, J. (1934/1983). The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. New Brunswick: Transaction Publishers.

⁴ Hartley, J. (2005) Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, Public Money & Management, 25:1, 27-34.

⁵ Torfing, J. (2019) Collaborative innovation in the public sector: the argument, Public Management Review, 21:1, 1-11.

För att utveckla en social innovation behövs människor som är bärare av det nya och som organiserar sig på ett nytt sätt, därmed kräver processen sociala resurser. Men även målet är socialt – att skapa ett bättre samhälle.

Processinnovation är när en produktionsprocess – vilket kan vara produktionen av en fysisk produkt eller av en tjänst – effektiviseras och kräver mindre resurser. Den här typen av innovation möjliggörs av ny utrustning, nya metoder och nya arbetssätt. Historiskt har processinnovation främst gynnat den privata sektorn, eftersom ny teknik och nya produktionsprocesser har gjort det möjligt för företag att producera fler produkter till ett lägre pris och med färre resurser.

Många innovationer inom offentlig sektor kommer förmodligen att ske genom förändrade arbetssätt snarare än genom helt nya produkter eller tjänsteleveranser.

En tjänsteinnovation är en ny eller förbättrad tjänst. Den Hertog (2000)⁶ skiljer på fyra olika typer av tjänsteinnovationer, som vanligtvis överlappar varandra. Den första typen är nya tjänstekoncept, till exempel Facebook. Den andra typen är nya gränssnitt, det vill säga att kunden interagerar med företaget på ett nytt sätt – till exempel genom självscanning i affärer, eller internethandel. Den tredje typen är tjänsteleverans, där take-away eller matkassen kan fungera som illustrativa exempel. Den fjärde typen är alla de tjänster som möjliggörs tack vare ny teknik, till exempel att det som varit analogt istället bli digitalt. Vissa processer kan automatiseras. När analoga processer digitaliseras är det viktigt att fundera på hur värde skapas och vilken typ av värde som skapas.

Social innovation

Under de senaste decennierna har begreppet social innovation blivit allt vanligare. Det finns många olika definitioner av vad en social innovation är. EU definierar social innovation som nya produkter, tjänster och modeller (exempelvis arbetssätt) som möter sociala behov och skapar nya sociala relationer och samarbeten.

För att utveckla en social innovation behövs människor som är bärare av det nya och som organiserar sig på ett nytt sätt, därmed kräver processen sociala resurser. Men även målet är socialt – att skapa ett bättre samhälle.

FN:s Agenda 2030 och de 17 globala målen för hållbar utveckling förutsätter nya sätt att arbeta på och i många fall även nya sociala innovationer. Komplexa problem, som till exempel att förverkliga mänskliga rättigheter för alla, säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser eller att utrota fattigdom och hunger kräver att flera olika organisationer och aktörer kommer samman och arbetar tillsammans. Det finns tyvärr inte en universal teknik eller lösning. För att komma en bit på vägen krävs det att nya sociala relationer, samarbeten och modeller etableras.

Är nya policys innovationer?

Det går att argumentera för att nya policys kan ses som innovationer. Policyn leder sannolikt till ändrade beteenden men för att inte allt ska kallas för innovation bör nya policys istället ses som institutioner. Institutioner kan vara formella eller informella. En formell institution är en lag eller en regel, medan en informell institution är en norm eller en värdering som tenderar att tas för given. Institutioner strukturerar vårt sätt att handla och agera och gör att vi beter oss som vi gör i olika sammanhang. Nya institutioner kan leda till innovationer, medan nya innovationer ofta leder till nya beteenden och att nya saker tas för givet. Låter det komplicerat? För att tydliggöra kan innovationer och institutioner ses som två sidor av samma mynt. Ett exempel är den processinnovation som gör att vi idag själva scannar de böcker vi lånar på biblioteket. Dessutom kan vi idag genom biblioteket få tillgång till appen Biblio, där vi kan låna ljudböcker var vi än befinner oss. För bara något decennium sedan kunde vi inte riktigt föreställa oss en sådan utveckling, men idag tas den istället för given.

Nya lagen om offentlig upphandling (LOU) kan ses som en ny formell institution. I den finns till exempel Innovationspartnerskapet som en ny laglig form för offentliga aktörer att samverka för innovation med privata aktörer. Innovationspartnerskapet i sig skapar inget tydligt värde, men resultatet av Innovationspartnerskapet kan göra det, den nya lösningen. Innovationspartnerskapet skapar möjligheter att samarbeta på ett nytt sätt, vilket stimulerar nya beteenden.

Många innovationer inom offentlig sektor kommer förmodligen att ske genom förändrade arbetssätt snarare än genom helt nya produkter eller tjänsteleveranser.

⁶ Den Hertog, P (2000) International Journal of Innovation Management 4: 4, 491–528.



Del 2:

Innovation i offentlig sektor

Innovation i offentlig sektor

Sveriges Kommuner och Landsting menar att kommuner, tillsammans med regioner och landsting, står inför utmaningar som kräver nya lösningar och arbetssätt. Innovationer kan möta behovet och efterfrågan från omvärlden. En av de allra största utmaningarna för svenska kommuner är att klara av det ökade kostnadstrycket de kommer att möta på grund av samhällets förändrade demografi. Under de kommande decennierna kommer Sverige att ha många äldre och många yngre invånare, två grupper som inte arbetar och genererar skatteinkomster. För att kunna ge dessa grupper en god service behöver kommuner få ut mer värde för mindre medel genom att effektivisera sina verksamheter. Framtidens innovationer i Sveriges kommuner kommer sannolikt inte primärt att vara fysiska produkter, utan snarare en förändring i hur en tjänst kommer att förmedlas till invånaren eller brukaren.

“Here [public sector] innovation is usually not a physical artefact at all, but a change in the relationships between service providers and their users. In such changes judgements have to be made about processes, impacts and outcomes, as well as product.”
(Hartley, 2005, p. 27)⁷

Nya innovationer behövs helt enkelt för att kommuner ska kunna möta invånarnas behov och ge den service som ingår i det offentliga uppdraget.

Kommunen äger infrastruktur

Kommunen har ett stort och brett uppdrag från sociala frågor, barnomsorg och skola till plan- och byggfrågor, hälso- och miljöskydd, räddningstjänst och ordning och säkerhet. Delar av uppdraget är att kommunen även ansvarar för såväl vatten och avlopp, som för att invånarna ska kunna kasta sina sopor. Det innebär att kommunen äger infrastruktur, till exempel alla rör och ledningar för vatten och avlopp. Denna infrastruktur måste underhållas och förbättras. I Helsingborg är det NSVA som ansvarar för vatten och avlopp, medan NSR ansvarar för sophantering. Kommunala bolag följer LOU⁷, men i processen att planera för upphandling går det bra att arbeta aktivt med dialog.

Genom dialog med leverantörer, invånare och andra aktörer skapas möjligheter för utveckling och innovation.

Innovationslitteraturen skiljer mellan öppen och sluten innovation. I en öppen innovationsprocess använder organisationen externa aktörer och idéer för att utveckla innovation. För ett privat företag innebär öppen innovation att man kan välja att kommersialisera produkten eller tjänsten som har utvecklats internt. I en innovationsmodell som är sluten sker istället allt innovationsarbete inom den egna organisationen.

Ett exempel på öppen innovation är Visionsfonden (som presenteras senare i rapporten) och ett annat är det Offentligt-Privata Innovationssamarbetet (OPI) som NSR har genomfört tillsammans med företaget Bintel. De har i OPI testat möjligheten att invånarna själva bestämmer när deras soptunna ska tömmas. Kortfattat är OPI en processmetod där offentliga och privata aktörer samarbetar för att utforska innovativa metoder och arbetssätt som främjar nya produkter och tjänster.

När en offentlig organisation bjuder in leverantörer, invånare eller andra aktörer till en dialog är det viktigt att veta vilka utmaningar man vill arbeta med. När det gäller samhällets försörjningssystem, som sophantering, vatten och avlopp, är det också viktigt att inse att den offentliga aktören är både beställaren och kunden. Beställaren måste informera potentiella leverantörer om vad de önskar och vilka behov som finns.

Kommunen köper många produkter och tjänster

För att driva en kommun och all dess verksamhet behövs olika typer av material. I skolan handlar det om allt från skolböcker och pennor, till pysselmateriel, möbler och toalettpapper. Detta innebär att kommunen köper många olika saker och tjänster. Genom att aktivt arbeta med inköp och upphandlingsprocesser har kommunen möjlighet att driva och skapa förändring. Det handlar om att spara pengar, men även om utveckling och innovation och att bidra till ett hållbart samhälle. Väljer en kommun till exempel att upphandla en funktion istället för en specifik produkt finns det utrymme för nytänkande.

Ett exempel är om det kommunala badhuset skulle välja att upphandla funktionen rent vatten istället för klor att rena vatten med. Upphandlas en funktion är det viktigt att redan från början veta hur den upphandlande enheten kontrollerar att den får den funktion den har upphandlat, samt hur utvärdering ska ske.

Enligt forskning har vi människor en begränsad rationalitet (Simon och March, 1958)⁸ när vi fattar beslut. Vår hjärna har inte förmågan att väga samman all den information vi behöver för att fatta det bästa beslutet. Vi väljer istället det beslutsalternativ som vi först kommer på och som vi finner gott nog. Vi tenderar att ta in begränsad information och tidigare erfarenheter påverkar oss. James March utvecklade det som kallas för soptunnemodellen⁹ för beslutsfattande, som innebär att människor bestämmer sig för lösningen innan problemet har formulerats.

Genom dialog med leverantörer, invånare och andra aktörer skapas möjligheter för utveckling och innovation.

⁷ Vid upphandling av verksamhet inom områdena vatten, energi eller posttjänster följer man LUF, Lagen om Upphandling inom Försörjningssektorn.

⁸ March, J. G. & Simon, H. (1958). Organizations. John Wiley and Sons.

⁹ Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17(1), pp.1-25.

Enligt den här modellen fattas beslut när det samtidigt finns ett problem, en lösning, ett tillfälle för att fatta beslutet och en beslutsfattare på plats. Beslut efterrationaliseras, eftersom en organisation vill framstå som rationell och ge sken av att alla beslut fattas på rationella grunder.

För att lyckas upphandla funktioner är det viktigt att problemet eller behovet sätts i fokus och inte lösningen.

Att arbeta med funktionsupphandling förutsätter ett nytt sätt att tänka på, det är viktigt att ta ett steg tillbaka och börjar med behovet som finns. Det kan även vara så att man helt enkelt inser att det går att använda det som redan finns i organisationen. Helsingborgs stad arbetar idag allt mer aktivt med Återbruket. Återbruket startade 2014 och initiativet togs av Kristofer Lindoff, som då arbetade som vaktmästare men som också är utbildad ekonom. Han kände en stark frustration över att det kastades möbler för miljoner, som mycket väl skulle kunna renoveras och återanvändas. Återbruket är idag en intern tjänst. Vissa väljer att hämta bara en möbel, medan andra – som till exempel miljöförvaltningen – försöker möblera hela kontor.

**Att arbeta med funktionsupphandling
förutsätter ett nytt sätt att tänka på, det är
viktigt att ta ett steg tillbaka och börjar med
behovet som finns.**

En förväntan från medborgarna i staden

En sista drivkraft för innovation i offentlig sektor är förväntningarna från medborgarna. I en tid då många företag utvecklar sina verksamheter för att möta sina kunder på ett smidigt och effektivt sätt växer även förväntningarna på den offentliga sektorn. Ovan nämndes exemplet med bibliotek och hur vi idag scannar våra böcker själva. Ett annat exempel är Skatteverket. Det var inte så länge sedan vi lämnade in våra deklarationer i pappersformat, idag sker allting snabbare och effektivare digitalt. En ständig utveckling sker och denna utveckling påverkar även invånares förväntningar på sin kommun

Hur vet man om man lyckas – går det att mäta innovation?

Går det att mäta innovation och hur gör man då? Inom forskningen har man under lång tid ägnat sig åt att försöka mäta innovation. Ett viktigt verktyg i detta arbete har varit den så kallade Oslomanualen. Oslomanualen är framtagen för OECD och presenterar riktlinjer för hur man kan samla och använda data för att mäta innovation. Den första Oslomanualen kom 1992 och denna version hade ett starkt fokus på tekniska produkter och processer inom tillverkningsindustrin. Den andra kom 1997 och även denna täckte teknikbaserade innovationer över ett brett spektrum av sektorer. Den tredje versionen kom 2005 och inkluderade även icke-tekniska produkt- och processinnovationer.

Baserat på Oslomanualen har man utvecklat och genomfört studien Community Innovation Survey (CIS). Undersökningen genomförs av nationella statistikkontor i hela EU samt i Norge. Genom denna studie vill man mäta hur innovativa olika sektorer och regioner är i Europa. Studien har genomförts regelbundet



sedan 1990-talet. Kritik har riktats mot CIS-studien för att den endast inkluderar företag med tio anställda eller fler, trots att många företag har färre än tio anställda. Undersökningen har även haft ett starkt fokus på teknik medan tjänstesektorn inte varit inkluderad.

Inom forskningen har också patent varit ett vanligt förekommande sätt att mäta innovationer på – man har helt enkelt räknat antalet patent som ett företag har. Genom att räkna patent fångar man dock endast en bråkdel av alla innovationer som sker, eftersom det finns många andra typer av innovation än just produktinnovation. Ett ytterligare sätt att mäta innovation på har varit att se hur stor del av omsättningen som ett företag eller en organisation avsätter till forskning och utveckling. Trots vetskapen om att det är problematiskt att mäta innovation och trots att man är överens om att man behöver hitta nya sätt har man inte kommit fram till hur det ska göras än.

Man har även börjat försöka mäta innovation inom offentlig verksamhet. Tillsammans med Göteborgs stad, Mälardalsrådet och Vinnova genomförde Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en innovationsbarometer 2018. Detta var första året som Innovationsbarometern genomfördes i Sverige. Genom att regelbundet undersöka innovationsförmågan i den offentliga sektorn i Sverige skapas en tydligare helhetsbild av innovationsutvecklingen i landet. Resultatet från innovationsbarometern kan sedan fungera som underlag för politiker och andra beslutsfattare, samtidigt som det kan inspirera offentlig sektor till förbättrad kvalitet och effektivitet genom innovation. Att en nationell aktör som SKL aktivt arbetar med innovation kan ses som ett tecken på att innovation, som begrepp och fenomen, har flyttat in i den offentliga sektorn.

Det är intressant att notera att man i detta arbete har inspirerats av Oslomanualen. Det är även intressant att notera att frågorna på individnivå är frågor där respondenten skattar sig själv. Detta är problematiskt, i en tid då vi förväntas vara innovativa, kreativa och problemlösande är det lätt att ge det svar som man föreställer sig är önskvärt av arbetsgivaren – det är mänskligt. Om vi vill mäta utfall är det viktigt att försöka bli så konkret som möjligt, att fråga efter så konkreta aktiviteter som möjligt och gärna inom en tidsatt period.

Innovationsbarometern är i en utvecklingsfas. Det finns frågor utformade för olika nivåer i organisationen och frågorna som rör avdelningsnivå är intressanta då de ger ett bra underlag för diskussion. Frågor som handlar om tillgång till finansiering för nya innovationer, tillgång till kompetens och expertkunskap, tid att arbeta med innovationer, om det finns metoder, verktyg och processer för innovationsarbetet, om det finns stöd för innovationsarbetet och en kultur, med mera. Den typen av frågor visar hur medarbetare upplever sin organisation och vad som möjligen upplevs saknas. Denna typ av frågor ger även en bild av likheter och skillnader inom organisationen.

Vill man ha en organisation som arbetar för och med innovation är det viktigt att organisationen tydligt uttalar sina förväntningar och tydliggör vilka resurser det finns att tillgå för att arbeta med utveckling i sin tjänst. Denna tydlighet är avgörande och en viktig del organisationens innovationsstruktur. Sist men inte minst måste det vara uttalat hur idén som utvecklas implementeras och blir en del av ordinarie verksamhet. Allra helst bör det finnas en arena där de innovationer som utvecklas i olika kommuner kan presenteras så att andra kommuner kan kopiera och implementera dem.



Del 3:

**Exempel på idéer som
kan bli innovationer i
Helsingborgs stad**

Exempel på idéer som kan bli innovationer i Helsingborgs stad

I denna del kommer exempel från Helsingborgs stad att lyftas fram. Exempelen som lyfts fram är några av flera som jag som forskare kommit i kontakt med under tiden i Helsingborgs stad och jag finner dem illustrativa. De olika exemplen är i olika faser och i vissa fall är det för tidigt att säga om det kommer att kunna betraktas som en innovation eller ej. Det som kännetecknar en innovation är nämligen att det nya har blivit accepterat och implementerats i organisationen.

VR glasögon för rekrytering – en blivande produktinnovation?

Denna idé kommer ur ett praktiskt problem som enheten för bemanning och rekrytering på Vård- och omsorgsförvaltningen upplevde. Inför varje sommar genomför de en massrekrytering. De har cirka 1200 sökande till cirka 500 tjänster och cirka 800 personer kallas på intervjuer. I processen förekommer det många sena avhopp, det vill säga att en vikarie har genomgått sin utbildning men hoppar av då arbetet inte möter förväntningarna. I möten med till exempel personer som har ett utåtgående beteende, kan en osäkerhet och otillräcklighet upplevas och vikarien väljer därför att lämna arbetet. Detta är kostsamt. Idén att vid intervjutillfället använda VR-glasögon växte fram. Den arbetssökande får uppleva arbetet virtuellt och utifrån den upplevelsen genomförs sedan intervjun. På så sätt undviks förhoppningsvis de sena avhoppen. Detta har nu testats och filmer spelas in som kan användas i framtiden.

Detta exempel illustrerar hur ny teknik tillsammans med kunskap och erfarenhet gör det möjligt att utveckla en produkt, ett par VR-glasögon. Glasögonen kommer att användas vid rekryteringsprocessen med förhoppningen om att de som väljer att genomgå den utbildning de inledningsvis får även stannar på vikariatet.



En chatbot är ett bra exempel på en processinnovation. Genom att vissa processer utvecklas från att vara analoga till att bli digitala effektiviseras hela processen.

Sam & Sally – ett exempel på processinnovation

En chatbot är ett program som gör det möjligt att simulera ett mänskligt samtal, eller en chatt. I Helsingborgs stad finns chatbotarna Sam och Sally. Frågorna som en chatbot kan svara på är av enklare karaktär och kan besvaras med information. Idag kan de inte användas för problemlösning eller för individanpassad stöd. Genom att en chatbot svarar på enklare frågor får medarbetarna tid till de mer komplicerade frågorna och arbetsuppgifterna.

För att en chatbot ska fungera behöver den programmeras. För detta arbete är det viktigt att ha kunskap om vilka frågor den ska kunna svara på och vilka svar den ska ge. Denna kunskap finns i organisationen och hos medarbetarna.

Boende i en kommun kan kontakta kommunen på olika sätt, via telefon, e-post eller på hemsidan. Medan medarbetare i kommunen inte arbetar dygnet runt för att svara på frågor, finns chatboten tillgänglig dygnet runt. En chatbot är ett bra exempel på en processinnovation. Genom att vissa processer utvecklas från att vara analoga till att bli digitala effektiviseras hela processen.

När sysslor som utförts av människor plötsligt kan utföras digitalt sker en processinnovation. Detta såg vi ske inom industrin när denna automatiserades och robotarmar började utföra vissa sysslor. Medan en medarbetare i en organisation eller i ett företag arbetar åtta timmar om dagen, kan en digitaliserad process pågå 24 timmar om dygnet. Genom att arbeta med chatbotar erbjuder staden invånarna en ökad tillgänglighet. Det frigörs även tid så att stadens medarbetare kan fokusera på de mer komplexa frågorna.

Detta exempel illustrerar hur ny teknik tillsammans med kunskap och erfarenhet gör det möjligt att utveckla en produkt, ett par VR-glasögon.



Danskvällar – ett annat exempel på processinnovation

Exemplet ovan på en processinnovation är en digital lösning, men vi får inte förblindas och tro att teknik och digitalisering är avgörande för processinnovationer. Därför lyfts ett ytterligare exempel på en processinnovation fram, nämligen danskvällar bakom Dunkers kulturhus.

Den här idén kom från en medarbetare på kulturförvaltningen. Vid flera tillfällen hade det diskuterats att Dunkers kulturhus arrangerar många aktiviteter under höst, vinter och vår men under sommaren är det relativt lite aktiviteter på grund av att många anställda är på semester. Men, det är på sommaren som många har tid och lust att faktiskt ta del av aktiviteter som arrangeras. Frågan som ställdes var: Är det möjligt att tillgängliggöra resurser från Dunkers till ideella organisationer så att de får möjlighet att arrangera aktiviteter?

Sagt och gjort – efter en analys av olika dansorganisationer i staden identifierades två tangoföreningar som ville samordna danskvällar bakom Dunkers. Då det är svårt att ge utomstående tillgång till Dunkers, eftersom det finns mycket värdefulla föremål i lokalerna, placerades en container ut på baksidan av Dunkers där högtalare och övrig utrustning kunde förvaras. Placeringen av containern diskuterades med stadsbyggnadsförvaltningen.

Det blev en lyckad danssommare. Kommer det att ske igen? Ja, det kommer att dansas bakom Dunkers även nästa sommar. Att låta andra aktörer nyttja kommunens resurser visade sig fungera väl. Det stora arbetet var att kartlägga samtliga dansgrupper i staden och undersöka om det fanns intresse att samarbeta med kulturförvaltningen.

Inför kommande sommar har kulturförvaltningen varit i kontakt med dansföreningar i staden men, då dessa ville ta betalt fungerar det inte och samarbetet med stadens tangoföreningar fortsätter. Ett krav är nämligen att aktiviteten har fri entré. Att noga undersöka vilka föreningar som vill vara med är en viktig

del av processen då kommunen inte får gynna vissa aktörer och inte andra. Att tillgängliggöra kommunens resurser och på så sätt vara en möjliggörare för föreningar i staden fungerade väl. Projektet visar att tillit fanns, och kanske går det att göra något liknande även i andra delar av kommunen. Genom att arbeta med danskvällar utnyttjas stadens resurser på ett effektivt sätt. Dessutom bjuds invånare in att tillsammans med staden skapa upplevelser.

Bostad först - ett exempel på social innovation

Ett exempel på en social innovation som bidrar till att möta Agenda 2030 är Bostad först. Bostad först erbjuder hemlösa personer som är i stort behov av stöd från socialtjänsten en permanent bostad med ett eget förstahandskontrakt bland andra hyresgäster i samhället. För att få hjälp av Bostad först i Helsingborgs stad måste personen ha varit folkbokförd i kommunen sedan två år tillbaka och vara inskriven hos arbetsmarknadsförvaltningen eller socialförvaltningen. Dessutom måste motivation att ta tag i sitt liv och att vilja ha och behålla ett boende finnas. Dessutom måste personen i fråga vilja ha löpande kontakt med ett stödteam under två år.

Bostad först kommer från USA. Helsingborgs stad var en av de första kommunerna i Sverige att testa konceptet. Staden fick inspirationen från Lunds universitet och Socialhögskolan att praktiskt testa och arbeta med konceptet. Konceptet kan ses som en social innovation då arbetet organiseras på ett helt nytt sätt. Istället för att kräva att den boende som får bostad är drogfri erbjuds istället en trygghet och en grund – en bostad. Stödteamet består av personer med olika kompetenser och ska kunna bistå i olika frågor som rör återinsocialiseringen i samhället.

Bostad först förutsätter ett nytt arbetssätt och att personer som tidigare inte arbetade tillsammans nu gör det; det skapas nya samarbeten mellan olika förvaltningar och professioner. Genom att arbeta med Bostad först är målet att fler personer som idag står utanför samhället får en möjlighet att återinsocialiseras.





Visionsfonden - ett sätt att organisera för öppen innovation

I november 2012 var arbetet med att ta fram vision Helsingborg 2035 klart. Helsingborg 2035 var ett resultat av att tjänstemän och politiker upplevde att staden hade flera olika visioner och målbilder och man såg behov av en gemensam vision. Att arbeta fram visionen tog ett par år och inkluderade folkvalda, medarbetare, invånare, föreningar, universitet och näringslivet. Resultatet blev en målande beskrivning som idag är grunden för Helsingborgs stads arbete; detta är möjligt eftersom det var ett enat kommunfullmäktige som ställde sig bakom visionen. "Helsingborg är staden är för dig som vill något" är skrivet i visionen liksom att stadens invånare ska vara med och utveckla staden. För att möjliggöra detta startades Visionsfonden. Från Visionsfonden kan invånare söka medel om man har en liten eller stor idé som kan utveckla staden i riktning mot visionen.

Visionsfonden är därmed en plattform som gör det möjligt för staden att testa idéer. Utgångspunkten var att det finns många som vill förverkliga idéer men som inte har tillgång till resurser, som pengar eller lokaler. Med Visionsfonden vill staden stimulera invånarna till företagsamhet och att våga testa.

Visionsfonden är ett bra exempel på hur staden arbetar med öppen innovation. Genom Visionsfonden gör man det möjligt för personer som inte är anställda i kommunen att arbeta med idéer som kan utvecklas till innovationer.

Vilka innovationer är lättast att ta till sig?

I texten ovan har fem exempel på innovationer lyfts fram. Det är intressant att göra ett tankeexperiment och fundera över vilka två som är lättast att komma ihåg och berätta om. Vilka två tror du att du kommer att komma ihåg och berätta om?

Gissningsvis är VR-glasögonen för rekrytering ett exempel som är både lätt att komma ihåg och att berätta om, likaså chatbotarna Sam och Sally. Det är enkelt att föreställa sig en intervju-situation där personen som söker arbetet får ta på sig ett par VR-glasögon och uppleva en konkret händelse och att man sedan under intervjun pratar om denna. Likaså är det lätt att se ett chatforum framför sig då vi är många som har använt sådana.

Att föreställa sig det komplexa arbetet som förekommer mellan olika medarbetare anställda i olika förvaltningar för att möta en hemlös person med en drogproblematik är betydligt mer komplicerat. När det gäller danskvällarna bakom Dunkers är det lätt att se alla dansande par framför sig men betydligt svårare att se arbetet som har lagts ner för att göra det möjligt.

Vad visar då detta tankeexperiment? Jo, att när vi tänker på innovationer så tenderar vi att tänka på det som är greppbart, det vill säga det som vi kan se framför oss, och kanske till och med ta på. Det gör att vi tenderar att tänka på produktinnovationer snarare än på process- eller tjänsteinnovationer.

I en kommun där många innovationer kommer att vara just process- eller tjänsteinnovationer är det viktigt att bära detta med sig. Att helt enkelt arbeta med att vidga synen på att en innovation är mycket mer än en produkt.

Del 4:

Avslutande reflektioner

Avslutande reflektioner

I denna sista del görs ett par avslutande reflektioner kopplade till innovation i offentlig verksamhet i allmänhet och till innovation i Helsingborgs stad i synnerhet.

Det är först när det nytvecklade blir en del av ordinarie verksamhet som vi kommer se förändringar och det är först när något är anammat och spritt som vi kan kalla det innovation.

En resa som påbörjats

Helsingborgs stad har kommit en bra bit på vägen i skapandet av en struktur för att arbeta med innovation. En viktig komponent i detta arbete är Hbg Works, som är Sveriges första kommunaccelerator. Hbg Works finns som en mötesplats i staden; där finns resurser och kompetens som kan stötta de olika förvaltningarnas och de kommunala bolagens innovationsarbete.

Våren 2019 fattade kommunfullmäktige i Helsingborg ett beslut om att satsa en kvarts miljard kronor på innovation de kommande tre åren. 118 miljoner kronor av dessa medel ska användas för arbetet med stadsmässan H22 och resterande 132 miljoner kronor ska användas till förvaltningarnas innovationsarbete att utveckla välfärdslösningar.

Hbg Works är resultatet av arbetet i reformgruppen för digitalisering – en grupp av externa representanter från bland annat näringslivet och akademien, som under ett år hade i uppgift att komma med konkreta förslag på hur Helsingborgs stad ytterligare kan förstärka sitt digitaliserings- och innovationsarbete. Ett resultat av arbetet var att man ansåg att arbetet inte enbart kunde skötas i linjeorganisationen. Det finns säkert en poäng i detta, men man får inte glömma att arbetet som utvecklas på Hbg Works måste ha en plats i linjen och ute i förvaltningarna.

Det är först när det nytvecklade blir en del av ordinarie verksamhet som vi kommer se förändringar och det är först när något är anammat och spritt som vi kan kalla det innovation. En prototyp är alltså inte en innovation.

En struktur för innovation kan vara en fysisk plats, men ännu viktigare är att veta hur resan ser ut från idé till innovation; Vart vänder jag mig som medarbetare om jag har en idé? Vem avgör om en idé är värd att arbeta vidare med eller inte? Vem bekostar utvecklingsarbetet? Vem testar idén och i vilken skala? Vad säger jag till min chef? Kan och får verkligen alla anställda

i staden arbeta med innovation? Att visuellt och med exempel synliggöra detta är viktigt.

En del av detta arbete har påbörjats genom arbetet som Idéslussen har gjort i Helsingborgs stad. Idéslussen är ett projekt som har delfinansierats av Vinnova - det finns Idéslussar i flera svenska kommuner. En idésluss ska fånga upp och utveckla idéer, testa lösningar och nyttiggöra dessa i verksamheten. Idéslussen i Helsingborgs stad har under sina år mött många medarbetare med idéer. Idag är Idéslussen en del av Hbg Works.

Under nästan ett decennium har man även arbetat med den interna kulturen i Helsingborgs stad. Man understryker vikten av att gå från strategier och planer till tester och lärdomar, från att göra saker rätt till att göra rätt saker, från "någon annans ansvar" till "allas vardag". Medarbetare uppmuntras också till att alltid försöka se verksamheten från brukarens perspektiv. I detta arbete finns möjlighet att få stöd, både i att göra så kallade kundresor och att planera och genomföra tjänstedesignprojekt.

Att ge begreppet mening

Det är viktigt att en organisation arbetar med att ge begreppet innovation en mening och innebörd. Det kan göras genom att ge exempel på vad organisationen menar med innovation och att vara tydlig med att innovationer ser olika ut beroende på var i organisationen man befinner sig, det vill säga i vilken förvaltning. Exempelen kan komma från den egna kommunen, men även från andra kommuner eftersom många innovationer kopieras. Det tål att upprepas – exemplen som lyfts här är inte de enda exemplen från Helsingborgs stad utan ett urval.

Varför är det så viktigt att ge begreppet en egen mening? Jo, det är viktigt att inse att den offentliga kontexten sätter vissa ramar. Dessa ramar ger möjligheter såväl som begränsningar för innovation.

Forskarna Nählinger och Fogelberg-Eriksson (2019)¹⁰ skriver att när det gäller att utveckla kunskap om innovation i den offentliga kontexten handlar det om att placera ett begrepp och fenomen i en ny kontext. De talar om att man behöver tänka i termer av två översättningar av begreppet och fenomenet innovation. Att tänka sig att ett begrepp översätts från ett sammanhang till ett annat, har varit ett teoretiskt angreppssätt hos flera skandinaviska organisationsforskare (Czarniawska och Sevón, 1996). Genom att tänka i termer av en översättning kan man identifiera eventuella likheter och olikheter mellan de olika sammanhangen. Det kan även synliggöra vad man väljer att anamma och vad man väljer att förändra.

¹⁰ Nählinger, J. & Fogelberg Eriksson, A. (2019): Outcome, process and support: analysing aspects of innovation in public sector organizations, Public Money & Management.

¹¹ Czarniawska B, Sevón G, eds. 1996. Translating Organizational Change. New York: Walter de Gruyter..

I en offentlig organisation handlar innovationsarbetet till stor del om att utveckla nya processer och tjänster

Vilka översättningar är det då som Nählinder och Fogelberg-Eriksson menar att vi behöver notera när det gäller innovation och den offentliga kontexten? Historiskt har innovationer främst kopplats till produkter och produktinnovationer, det vill säga en innovation är en ny fysisk sak som ofta har patenterats. I en offentlig organisation handlar innovationsarbetet till stor del om att utveckla nya processer och tjänster. Detta är den första översättningen där vi behöver tänka om och tänka nytt; från produkt till process och tjänst. Den andra översättningen är från den privata kontexten, där mycket forskning har gjorts om innovation, till den offentliga. Om ett privat företag lägger resurser på att utveckla en idé till något som kan spridas på en marknad men inser att den nya produkten eller tjänsten inte kan användas i det egna företaget kan denna alltid säljas. Så är inte fallet i en kommun. Detta innebär att resan från idé till färdig lösning ser annorlunda ut i de olika kontexterna.

Det privata företaget har fokus på att varan/tjänsten kan säljas på en marknad medan en kommun har fokus på att varan/tjänsten ska ge värde och nytta till kommunens invånare. Att ha invånarnas behov och nytta i fokus är avgörande. Men kanske viktigast av allt, medan innovationen i sig kan vara målet för det privata företaget måste innovationen i en politiskt styrd offentlig organisation alltid vara medlet och aldrig målet.

Om Flexit

Jag som skrivit den här rapporten heter Caroline Wigren-Kristoferson och har förmånen att ha en tjänst i Helsingborgs stad som Flexit-forskare. När jag inte är Flexit-forskare i Helsingborgs stad är jag docent i företagsekonomi med inriktning mot entreprenörskap vid Sten K Johnson Center for Entrepreneurship, vid Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet.

Flexit är ett projekt inom Riksbankens jubileumsfond (RJ), som är en nationell forskningsfinansierare. Genom Flexit söker RJ nya lösningar för att sprida forskning utanför universitet och högskolor. Genom Flexit vill man bygga broar mellan humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning och företag och organisationer utanför universitetsvärlden. Genom att ha forskare anställda i företag eller organisationer underlättas kunskapsutbyte och kontakter byggs som innebär att fler företag och organisationer kan använda kompetensen hos disputerade forskare.

En Flexit-forskare är anställd två år på ett företag eller i en organisation och sedan ett år på ett lärosäte. Tjänsten består av 75 procent forskning och 25 procent tjänstgöring inom företaget eller organisationen. Riksbankens jubileumsfond står för lönekostnader och andra kostnader som hör till forskningen (75% under samtliga tre år). Organisationen står för lön för resten av anställningen, arbetsrum, kontorsmaterial och nyttjande av övriga förmåner vid arbetsplatsen. Forskaren är placerad på organisationen som in-houseforskare men förväntas behålla och utveckla kontakter med universitetsvärlden.

Att som entreprenörskapsforskare få lov att ha en Flexitanställning ger förutsättningar för mig att under en längre tid utveckla och driva ett forskningsprojekt om innovation i den offentliga kontexten vilket är en fantastisk möjlighet. Kunskapen som skapas gör det möjligt att utveckla bryggan mellan fältet entreprenörskap och offentlig verksamhet. Att skriva ett antal Insiktsrapporter är ett sätt för mig att förmedla mina insikter från fältet.

