

Sammanfattande analys och förslag

Utredningen *Innovativa processer* ger fem förslag. Fyra av dessa syftar till att på olika sätt stärka verksamheter inom kommuner och landsting. Det femte förslaget handlar om att stärka tillväxten, vilket leder till mer resurser för att bl.a. finansiera kommunala och landstingskommunala välfärdstjänster. Förslagen har synergier med varandra och bör betraktas som en helhet.

Ett sätt att stimulera till mer innovativa och bättre fungerande kommun- och landstingsverksamheter är att vidta åtgärder som frigör den "innovativa energin" hos de närmare en miljon medarbetare som arbetar i t.ex. skolor, äldreomsorg och vård. Vi tror att en effektiv väg för att uppnå det är att stimulera till innovativt ledarskap i kommuner och landsting. *Vårt första förslag är att invätta medborgarvärdesprogram inriktat mot skola, vård, omsorg och infrastruktur.* Det handlar om att erbjuda möjlighet till betydande statlig finansiering om kommuner eller landsting kan visa upp intressanta förslag på innovativa utvecklingsåtgärder jämte att de kan finansiera dessa proaktiva satsningar till hälften. Detta kommer att innebära incitament till att "tänka till" och "prata sig samman" i kommuner, landsting och regioner. Det kommer också att sätta press på statliga myndigheter att stödja lokala och regionala förnyelseinitiativ.

Ett annat sätt att stimulera till mer innovativa och bättre fungerande kommun- och landstingsverksamheter är att vidta åtgärder som bidrar till att kommuner och landsting i högre grad tillämpar de allra bästa arbetsätten. Det förutsätter insatser för att stimulera lärandet, och då främst i bemärkelsen att lära av vad andra i Sverige (och andra länder) gjort för att hantera liknande problem. *Vårt andra förslag är att etablera en ny övergripande och högkvalitativ erfarenhetsbank som inkluderar praktiska fall, länkar till forskningsprojekt samt länkar till utvalda och kvalificerade informationskällor.*

En förebild kan vara SIRIS som drivs av Skolverket. Våra övriga förslag skapar behov och efterfrågan på denna erfarenhetsbank.

Ett annat sätt att stimulera till mer innovativa och bättre fungerande kommun- och landstingsverksamheter är att vidta åtgärder för att öka den nationella kunskapen om innovativa processer och då speciellt i kommun- och landstingskontext. En väg för att göra det är att verka för bättre forskning, stärkt utbildning (inte minst uppdragsutbildning) samt stärkta möjligheter till uppdragstjänster. Vårt tredje förslag handlar om att etablera dels nya kompetenscentra i regionerna, dels två nya grundforskningscentra inriktade mot innovativa processer med forskarskolor och kommun-doktorander. Det förstnämnda kan betraktas som ett komplement till de teknikparker som finns på många håll, men som främst har företag och teknik i fokus.

Kommun- och landstingsverksamheter kan också stimuleras genom ökad samverkan med forskningen inom högskolor och universitet. Vi har inriktat oss på att förbättra forskarnas incitament för att intressera sig för frågor av kommun- eller landstingskaraktär. Utredningens fjärde förslag är "den tredje meritportföljen" för att uppvärdera samverkan som meriterande faktor inom högskolevärlden. Detta förslag kommer också att bidra till ökad samverkan med exempelvis företag, patientorganisationer och statliga organ.

Det femte förslaget är inriktat mot att skapa nya resurser, som till en del kan användas för att utveckla och finansiera kommunala och landstingskommunala välfärdstjänster. Det handlar om fungerande åtgärder för att i konkret mening öka näringslivstillväxten i kommuner och regioner. Förslaget ska utgöra ett viktigt komplement till annat som görs för att stimulera tillväxten. Koncepter vi föreslår är att på ett sinnrikt sätt rekrytera handplockade företag från andra länder som tillhör framtidsbranscher och som ligger i linje med målen i den svenska innovationspolitiken. Det konkreta förslaget är att inrätta *Innovative Sweden Agency*, och kärnan i detta är ambitionsnivå, strategiskt fokus, genomtänkt bemanning och sättet att arbeta.

Närmast följer en mer utförlig beskrivning av förslagen samt några sammanfattande ord om hur utredningen arbetat. Vi inleder med en kortfattad bakgrundsbeskrivning. Se också figur 1 allra sist i detta avsnitt.

Behovet av en ny innovationspolitik

Vid EU:s möte i Lissabon år 2001 beslöts att EU skulle eftersträva att år 2010 "become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion". För att förverkliga detta mål krävs genomgripande förändringar och förnyelse. EU-kommissionen har därför nyligen presenterat rapporten *Innovation Tomorrow*.¹

Utgångspunkten är att innovationer är nyckelfrågor i den kunskapsbaserade ekonomin. Innovationer driver ekonomin och förnyar den också ständigt. Man urskiljer flera faser i innovationspolitikens utveckling. Den *första generationens* politik byggde på tanken att innovationsprocessen hade ett linjärt förlopp. Processen börjar i forskarnas laboratorier och fortsätter i flera steg intill dess att det sker en kommersialisering i näringslivet. Studier av innovationsprocesser visade emellertid att det sällan gick till som den linjära modellen förutskickade. Utifrån denna kritik skapades en *andra generationens* innovationspolitik som utgick från ett systemperspektiv – fortfarande med näringslivet i fokus – men med teoretiska föreställningar om att processerna kunde gå i olika riktningar och många olika aktörer kunde vara inblandade. Man talade om nationella innovationssystem, liksom regionala och sektoriella. I Sverige förknippas närmast Vinnova med denna modell. Men systemtanken hinner knappt omsättas i handling förrän EU-kommissionen presenterar den *tredje generationens* innovationspolitik. I denna politik är ansatsen bredare och föreställningen är att innovationspolitiken inte kan läsas in i enskilda sektorsprogram utan skall finnas i kärnan av alla politikområden. Man fokuserar sociala behov och mål mer än industriella – och man trycker på innovationer snarare än teknologier. Slutsatsen är följande:

"It will be necessary to identify and involve key stakeholders in the process and to develop interfaces that allow for pooling of knowledge, learning from experience and evidence and further co-ordination of policy initiatives. Though the third generation policy will need to be developed interactively, rather than imposed from on high, this

¹ Lengrand, L. (2002). *Innovation Tomorrow. Innovation policy and regulatory framework. Making innovation an integral part of the broader structural agenda.* (EUR 17052). Luxemburg: European Commission 2003.

process will require leadership and vision, with high profile and high level innovations 'champions' sustaining it". (s. 12)

Det mesta tyder på att Sverige behöver en kraftsamling för förnyelse och tillväxt -- en nationell innovationspolitik. Denna slutsats formulerades visserligen redan 1981 av en arbetsgrupp tillsatt av industridepartementet i rapporten *Innovationspolitik för tillväxt* (Ds 1981:18) väl i linje med sättet att tänka i den första generationens innovationspolitik. Frågan har blivit ständigt mer aktuell. I motsats till denna arbetsgrupps rekommendationer är vår slutsats att den nationella innovationspolitiken inte enbart är en angelägenhet för det privata näringslivet utan något som är sektorsöverskridande och berör många delar av kunskapsområdet. Denna slutsats överensstämmer väl med EU-kommissionens diskussion om den tredje generationens innovationspolitik. Vi bedömer även att idéer om förnyelse och innovationer inte är en bristvara i vårt land. Mått som antalet patent och copyrights i förhållande till befolkningens storlek indikerar att nyskapandet och idérikenomen är väl så förekommande i Sverige som i andra länder (se tabell 1 i kapitel 1). Idéer till innovationer tycks vi således klara men vi har svårare att få till stånd de övriga leden i innovationsprocessen som har att göra med mötesplatser, samspel över organisationsgränser, incitament och kommersialisering. Utredningen valde därför att sätta sitt fokus på *innovativa processer*. Ett resultat av en innovativ process kan vara ett projekt, en ny metod, ett nytt verktyg eller en helt nyskapad verksamhet -- eller något annat av förnyelse- eller forskningskaraktär. En innovativ process är inte samma sak som exempelvis ytterligare en omorganisation. Allt för många omorganisationer har gjorts utan att man stimulerat det man allra helst vill komma åt, dvs. de värdeskapande processerna. Generellt för innovativa processer är att de handlar om att bryta traditionella mönster på ett sätt så att stora skillnader i prestation eller resultat uppnås. Banbrytande idéer kan också avse idéer till lösningar som i efterhand synes vara mycket enkla eller självklara. Många vardagsinnovationer i privatlivet och yrkeslivet är av den karaktären. Om en innovativ process leder fram till en ny behandling av t.ex. blodarsjuka är det sålunda patienternas och samhällets nyttjande av resultatet som utgör sista fasen i den innovativa processen. Observera att en innovativ process, som den här definieras, inte anses slut i och med att en teknisk eller annan lösning framtagits eller att en rapport tagits fram. *Värdet för*

medborgaren måste sättas i fokus när man bedömer resultaten. I vissa fall kan kunskaper i sig vara ett värde. I andra fall bör de betraktas som energi till handlingar som när de görs blir till önskat värde för medborgarna.

Enligt regeringens direktiv ska utredningen:

- kartlägga omfattningen av och ändamålet med de insatser kommuner och landsting gör för att med hjälp av forskning och utveckling (FoU) och andra innovativa verksamheter förnya och förbättra den egna verksamheten,
- föreslå hur kommuner och landsting systematiskt kan utveckla utnyttjandet av FoU och annan kunskap för att förnya och förbättra sin verksamhet,
- överväga hur FoU inom kommuner och landsting kan utvecklas i samverkan med statliga organ,
- överväga hur kommuners och landstings roller i utvecklingen av lokala och regionala innovationssystem kan stärkas.

Ambitionen är att utredningens resultat ska öka förståelsen för innovativa processer samt leda fram till förslag om hur goda innovativa processer kan stimuleras. Kommuner och landsting har flera roller som gör att man bör belysa behovet och förekomsten av innovativa processer från olika perspektiv. Vissa processer genererar kunskaper och idéer som kan användas av *själva kommun- eller landstingsorganisationen*. Andra processer genererar kunskaper och idéer som bidrar till livskraften hos verksamheter och personer inom kommunens/landstingets *territorium* som i sin tur stärker finansieringen av den offentliga verksamheten. En viktig aspekt hos en kommun är just det faktum att den har ett intresse för ett visst geografiskt område som inkluderar en mångfald människor och företag. Det skiljer sig exempelvis från ett multinationellt företags intresse, som i regel är att optimera lönsamheten genom att förlägga verksamhet till för det ändamålet lämpliga platser och sedan eventuellt flytta verksamheten. Studien ska belysa processer som kan stärka regioner.

Forskning är en viktig del i många innovativa processer men utbildning kan vara väl så viktig. Originell forskning är också i sig själv en innovativ verksamhet. Vidare är forskning ett bra sätt för att öka förståelsen också för sådana innovativa processer som i sig själva inte kräver forskningsinsatser. Regeringens mål med forskningspolitiken är att göra Sverige till en ledande forsknings-

nation, där forskning bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet. Frågan är bara *vilken sorts forskning* som ett land bör satsa på. Det finns aktörer som med *strategisk* forskning endast avser teknisk eller naturvetenskaplig forskning. En alternativ utgångspunkt är att vi behöver forskning om *helheten* i de processer som i slutänden kommer samhällsmedborgarna till nytta. Vissa, men inte alla, sådana processer innehåller tekniska komponenter men alla – också de tekniska – innehåller (eller bör innehålla) t.ex. ekonomiska och humanistiska komponenter.

Vi har noterat att kunskapsproduktionen i samhället har förändrats mycket de senaste åren. Det gör att man inte bara bör ha högskolor och universitet i fokus när man diskuterar forskning. Idag finns många andra sofistikerade kunskapsproducenter och det är sannolikt i samverkan mellan dessa, universitet och högskolor och praktiken som de riktigt intressanta kunskapsprocesserna sker.

I direktivet, jämte regeringens forskningspolitiska proposition (2000/01:3), talas om forskning men också "FoU". Med forskningspolitik ska alltså förstås såväl forskning som *utveckling*. I vissa fall kan det vara svårt att dra gränsen mellan forskning och utveckling.

En risk i samband med studier av innovationsfältet är att hamna i "teknikfällan", dvs. att med innovationer *endast* avse teknik eller tekniska produkter. Vi är medvetna om den stora betydelse som teknik har i vårt moderna samhället – och vad den haft i ett historiskt perspektiv. Men vi är också medvetna om att andra aspekter haft stor betydelse. I studien om innovativa processer kommer därför teknik att ses endast som en del av en större helhet alternativt ett av många områden som kan vara föremål för processerna. EU-kommissionären Erkki Liikanen gav följande kommentar i anslutning till studien *Innovation Tomorrow* som vi refererade till inledningsvis:

"Innovation in a knowledge-economy is diverse. It is no longer exclusively based on research, science and technology or enterprise and ingenuity. It is increasingly based on other factors such as organisational or presentational innovation, where the focus is not necessarily on technological aspects of new products or services, but on intangible value added, improved market position, or increased productivity."²

² Meddelande: Commission issues 'Innovation Tomorrow', a key reflection on how to update innovation policy in the context of the Lisbon strategy (IP/03/514). Bryssel, 8 april 2003.

Grundsynen i vår studie är att innovativa processer sällan sker i ett vakuum. De påverkas av och interagerar med omvärlden och de faktorer som därvid är relevanta. En av frågorna som studien ska besvara är just vilka miljöfaktorer som inverkar.

Kommuner och landsting svarar för en betydande del av den offentliga sektorn. De innovativa utmaningarna har å ena sidan att göra med förnyelsen av den offentliga förvaltningen och serviceproduktionen och å andra sidan med tillväxtpolitiken i kommuner och regioner. Arbetsbelastningen i och förändringstrycket på den offentliga sektorn är högt samtidigt som de tillgängliga mänskliga och ekonomiska resurserna i många kommuner och landsting ofta upplevs vara otillräckliga. Utredningen *Innovativa processer* konstaterar att behovet av innovativa processer är minst lika stora inom den offentliga sektorn som inom näringslivet. Tvärt emot vad den hittillsvarande frånvaron av systematiska studier av sådana processer inom kommun och landsting antyder pågår på många håll ambitiösa utvecklingsprojekt och kunskapsinvesteringar i forskning och utbildning. Liksom är fallet inom privata sektorn utgör inte tillgången på originella idéer eller patent det största hindret för förnyelse. Vad som särskilt behövs är förstärkning av de innovativa processerna och skapandet av produktiva arenor. Det ligger i sakens natur att kreativa processer inte kan lagstiftas fram däremot kan man skapa goda förutsättningar för sådana interaktioner i flera avseenden där också författningsändringar kan aktualiseras. De fem förslag som utredningen här lämnar förutsätter åtgärder inom såväl kommuner och landsting som statliga insatser.