

Innovation som policy och praktik

Perspektiv och lärdomar från
framtagandet av Göteborg
Stads innovationsprogram
2018-2023

Jessica Algehed och Christian Jensen

"Consider a round, sloped, multi-goal soccer field on which individuals play soccer. Many different people (but not everyone) can join the game (or leave it) at different times. Some people can throw balls into the game or remove them. Individuals while they are in the game try to kick whatever ball comes near them in the direction of the goals they like and always from goals that they wish to avoid. The slope of the field produces a bias how the balls fall and what goals are reached, but the course of a specific decision and the actual outcomes are not equally anticipated. After the fact, they may look rather obvious; and usually normatively reassuring."

(March & Romelaer, 1976:276)

Innovation som policy och praktik

Perspektiv och lärdomar från
framtagandet av Göteborg Stads
innovationsprogram 2018-2023

Jessica Algeded och Christian Jensen

KFi-rapport nr 157

ISBN 978-91-87454-70-7
© KFi tillsammans med författarna 2019
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	11
Ett kommungemensamt innovationsprogram - varför just nu?	12
Magiskt koncept.....	16
Studiens fokus, frågor och syfte	19
Rapportens struktur	21
Om implementering och strategiskt förändringsarbete	23
Tre styrparadigm inom offentlig sektor samt föreställningen om innovation	23
Förändring och implementering med fokus på lärande	26
Följeforskning som metod och dess tillvägagångssätt.....	33
Följeforskning och fallstudie som metod.....	33
Hur vi avgränsat, samlat in och analyserat data	35
Göteborgs Stads arbete med innovationsprogrammet.....	39
Innovationsprogrammets formella beslutsprocess.....	39
Upprinnelsen kring stadens arbete med innovationsprogrammet	41
Några parallella skeenden inom Göteborgs Stad	42
Processens aktörer	44
Innovationsprogrammet	45
Handlingsplan 2018-2019.....	48
En process bestående av olika processer	49
Processens resultat	56
Diskussion om begrepp, logiker, förändring och lärande	59
En ny idé möter befintlig ordning och praktik.....	60
Olika verksamhetslogiker påverkar hur innovationsbegreppet tolkas.....	62

Ett vagt och komplext uppdrag gör förändringsprocessen svårnavigerad	65
Möjlighetsdiskussion och verklighetsdiskussion formar processen	67
Lärande och organisatoriskt kapacitetsbyggande	69
Slutsatser och några insikter för det fortsatta arbetet	75
Kort rekapitulation	75
Innovationsprogrammet – en gemensam lärprocess	78
Sju övergripande lärdomar från gjord studie	79
Förslag på fortsatt (följe)forskning	83
Referenser	87

Sammanfattning

Under hösten 2015 beslutade Göteborgs Stads kommunfullmäktige att ett kommungemensamt innovationsprogram skulle utvecklas, med syfte att stärka Göteborgs Stads kapacitet att arbeta med innovation, själva och i samverkan med andra. Arbetet med att ta fram programmet leddes av Stadsledningskontor med stöd av Stadshus AB och drevs i form av en bred intern process, i vilken ett 30-tal bolag och förvaltningar deltog aktivt. Arbetet gick under namnet go:innovation och medfinansierades av Vinnova och Tillväxtverket. Till processen kopplades också forskare från Handelshögskolan och Kommunforskning i Västsverige, som med stöd från Vinnova och Mistra Urban Futures följde arbetet kontinuerligt.

Föreliggande rapport beskriver och analyserar programprocessen, dess resultat och de mer övergripande lärdomar som följeforskningen lett till, både vad gäller processen att ta fram innovationsprogrammet och det efterföljande arbetet med att bygga upp kommunens organisatoriska kapacitet kring innovation och utvecklingsfrågor. Följeforskningen har försökt förstå vad som händer med en kommun när den arbetar med att ta till sig ett modernt koncept som innovation, hur arbetet organiseras och fortlöper, vad resultatet blir, vad som upplevs underlätta respektive försvåra olika processer och varför så är fallet.

Göteborgs Stads arbete med att utveckla innovationsprogrammet har varit en mödosam lärprocess. Utvecklingsresan har resulterat i ett normerande ramverk för hur kommunens olika förvaltningar och bolag bör arbeta med utvecklingsfrågor (Innovationsprogrammet), men också inneburit att nya nätverk och arenor för innovations- och utvecklingsfrågor bildats. Den kanske mest centrala av dessa är den så kallade utvecklingsgruppen, i vilken utvecklingsansvariga inom stadens olika bolag och förvaltningar ingår, och som bildades för framtagandet av programmet. Deras sammankomster har fungerat som en strategisk mötes- och samordningsplats för kommunens arbete med och organisering av innovation och utveckling.

Programprocessen har överlag tydliggjort innovationsbegreppet för processens deltagare. För vissa har innovation hela tiden varit ett självklart begrepp, medan andra har behövt omtolka och jämföra det med synonymer och när-

liggande ord som reform, utveckling, kvalitet, lärande och förbättringsarbete. Processen har därmed lett till en mer samstämmig föreställning och språkdräkt inom Göteborgs Stad när det gäller innovation och utvecklingsfrågor, en slags språkgemenskap. Men den har också bidragit till en kollektiv insikt om att olika delar av verksamheten tolkar begreppet olika, därför att man delvis har skilda uppdrag och därmed också arbetar med utvecklingsfrågor på olika sätt. I rapporten sammanfattar vi denna insikt i form av tre kommunala innovationslogiker: en för välfärdsområdet, en för stadsutveckling och en för näringslivsutveckling. Dessa illustrerar att såväl drivkrafter, som samverkansparter, förväntat resultat av och verktyg för en kommuns utvecklingsarbete skiljer sig mellan olika delar av verksamheten.

Arbetet med att utveckla och implementera innovationsprogrammet kan betraktas som ett exempel på ett strukturerat arbete med att förändra en kommunal organisations sätt att arbeta med utvecklingsfrågor, och därigenom anpassa sig till externa såväl som interna förväntningar. Vi har kunnat notera att arbetet med innovationsprogrammet inledningsvis var en angelägenhet för några få och att processen gradvis har bjudit in och involverat fler. I takt med att innovationsbegreppet omtolkades av deltagarna växte också en insikt fram att arbetet med innovationsprogrammets förverkligande behöver delegeras inom organisationen, samtidigt som det är viktigt att högsta ledningen, inte minst genom hur den utformar kommunens styrmodell, efterfrågar och följer upp att verksamheten arbetar strukturerat med innovation och utveckling. Det blev också tydligt att det finns ett behov dels av arenor och strukturer som bidrar till att samordna arbetet, dels av metoder för och kunskap om innovationsarbete, exempelvis genom utbildningar. Några centrala lärdomar av processen är därför att det är bra att utgå från egna problem och utmaningar snarare än vaga koncept som innovation, tillit eller liknande, att det är många som bär på de förändringar som innovationsprogrammet föreslår och att det i det fortsatta arbetet därför är viktigt att delegera innovationsarbetet till många i organisationen, samt att det i det fortsatta arbetet förmodligen är klokt att tillåta många olika synsätt och tolkningar av hur programmets fem strategier skall omsättas i handling, om hela organisationen skall kunna bidra till programmets realisering.

I rapportens avslutande kapitel ges också förslag på fortsatt forskning kring innovationsprogrammet och den fortsatta implementeringen av detsamma. Dessa rör såväl stadens interna processer som dess externa samverkan. Dels är det intressant att fortsatt studera programstyrning som mekanism och hur innovationsprogrammet bidrar till att öka kommunens innovationskapacitet, samt

inte minst hur detta begrepp kommer att tolkas, organiseras, omsättas i handling och följas upp. Men det är också intressant att undersöka kommunens roll visavi externa aktörer närmare än vad som presenteras i denna rapport och på vilket sätt innovationsprogrammet stärker kommunen som innovationsaktör i såväl det lokala innovationssystemet, som på nationella och internationella arenor. Hittills har ju arbetet med innovationsprogrammet haft ett tämligen internt fokus, men en central ändemening i såväl det arbete som föranledde innovationsprogrammet, som själva programmet, har varit och är att öka Göteborgs Stads förmåga att genom ett strukturerat arbete med innovation bli bättre på att lösa komplexa samhällsutmaningar i samverkan med andra externa aktörer, näringsliv och civilsamhälle för att härigenom stärka Göteborg som innovationsstad.

Inledning

I den här rapporten beskriver och analyserar vi Göteborgs Stads arbete med att organisera organiserandet kring stadens och kommunens utvecklingsfrågor med hjälp av idén om innovation. Att organisera organiserandet kan låta som en tautologi, men är ett typiskt stabs- och ledningsarbete och sådant som de gör; att samordna, förändra och normera. Det handlar på ett övergripande plan om att skapa och införa en ny ordning och därigenom utveckla kommunens befintliga ordning. Konkret har förändringsarbetet som innovationsprogrammet startat varit tvådelat. För det första har processen haft till uppgift att skapa en formell struktur, ett gemensamt normerande ramverk i form av ett program för innovation. För det andra har arbetet syftat till att bygga upp och stärka kommunens organisatoriska kapacitet att arbeta med stadens övergripande utvecklingsarbete, i synnerhet med innovativa förtecken. Det är emellertid viktigt att så här inledningsvis betona att det svåra i allt förändringsarbete inte i första hand är att införa det nya, utan snarare att förändra det gamla. Vid allt förändringsarbete har man att ta hänsyn till organisationens historia och organisationskultur. Organisationer får över tid institutionella drag som innebär att det utvecklas regler och tankesätt som slår fast vad som uppfattas som lämpligt och riktigt, vad som är relevanta problem och acceptabla lösningar. Dessa sätter också gränser för vilket handlingsutrymme som finns för förändringar av tankesätt såväl som olika verksamheters göranden.

Rapporten bygger på följeforskning under åren 2015-2019 av Göteborgs Stads arbete med att skapa och implementera ett kommungemensamt innovationsprogram, det så kallade projektet ”go:innovation” och de lärdomar och reflektioner som vi som följeforskare tillsammans med processens deltagare har gjort under arbetets gång. Projektet har en upprinnelse i ett tidigare Vinnova-finansierat projekt, IHAS, Innovationsplattformar för hållbar stadsutveckling” (2012-2015), som vi också har haft förmånen att få följa (Algehed, m.fl. 2015) och avslutas inte heller 2019, utan har övergått i en ny projektfas med slut 2022, också den finansierad av Vinnova. Följeforskningen har, givet att den pågått under en relativt lång period, inneburit en iterativ lärprocess där observationer,

deltagarnas erfarenheter, kunskap från befintliga teorier och egna analyser gjorts om vart annat. Insikter har därmed vuxit fram över tid, och sådant som nu i slutet av processen uppfattas som självklarheter och randvillkor, är i själva verket delsteg i en gemensam lärprocess. I föreliggande rapport kommer vi därmed att beskriva tiden före kommunfullmäktiges beslut om att utveckla ett innovationsprogram och utifrån gjorda iakttagelser under rådande programperiod även blicka framåt.

Syftet med rapporten är att beskriva och analysera programprocessen, dess resultat och de mer övergripande lärdomar som följeforskningen lett till, både vad gäller arbetet med att ta fram programmet och att bygga upp organisatorisk kapacitet kring innovation och utvecklingsfrågor. Rapporten avslutas med några mer praktiskt orienterade insikter, i första hand riktade till det fortsatta arbetet med att implementera innovationsprogrammet och arbetet med att utveckla den organisatoriska kapaciteten. Att ge råd för det fortsatta arbetet är en utmanande uppgift och förutsätter en stor ödmjukhet inför den komplexa uppgift som det innebär att utveckla, om än bara delar av styrningen av Göteborgs Stad, en av Sveriges största offentliga organisationer och tillika starkt institutionaliserad struktur. Rapportens avslutande kapitel bör därför i första hand ses som reflektioner tänkta att väcka frågor och utmana det fortsatta arbetet, snarare än rekommendationer.

Ett kammungemensamt innovationsprogram - varför just nu?

När det gäller det historiska händelseförloppet kring innovation i offentlig sektor medger utrymmet inte någon ingående analys, men några viktiga skeenden förtjänas att nämnas. Något förenklat kan sägas att innovationsbegreppets introduktion är ett växelspel mellan samhällsstrukturella förändringar som utmanar befintlig offentlig välfärdsmodell, avregleringar, tilltagande ekonomisering och mätande, samt en åtföljande nyorientering av samhällspolitiken. I nyorienteringen räknas dagens föreställningar om utmaningsdriven innovation, det vill säga att förnyelse av offentlig sektor och innovationspolitiken är viktiga verktyg för att hantera samhällsutmaningar.

Innovation, från latinets In-novo, handlar om att förnya och skapa något nytt. Begreppet används idag flitigt i samhällsdebatten om hur vi ska ta oss an allehanda utmaningar på såväl global som lokal nivå och det finns stora förväntningar på att samhällets aktörer, privata företag och frivilligsektorn skall arbeta mer innovativt, både själva och i samverkan med andra. Men trots att begreppet används flitigt är innovation ett poröst begrepp som betyder olika beroende

på vem man frågar. Det är dessutom ofta en värdeutsaga – att vara innovativ är bra, och står i kontrast mot att vara statisk, trög och ovillig till förändring. Under de senaste 20 åren har begreppet trots, eller kanske tack vare, sin porösa och löftesrika ansats, letat sig in i offentlig sektor och blivit till en ledstjärna för kommuner, statliga myndigheter och regionala aktörer i deras arbete med att ta sig an olika samhällsutmaningar. Vi ser därför att idén om innovation genomsyrar många offentliga organisationers planer, projekt och program. Men hur kommer det sig att innovation blivit ett så starkt ideal i offentlig sektor just nu? Det finns flera olika framväxande motivbilder, såväl extern press och påverkan som egna interna utvecklingsprocesser.

Ordet innovation förekommer i texter från ungefär 1500-talet och framåt, men fick sin första vetenskapliga definition på 1930-talet då den österrikiske nationalekonomen och forskaren Joseph Schumpeter (2017/1934) beskrev innovation som den process genom vilken entreprenörer sätter samman befintlig kunskap till något nytt och skapar marknader, det vill säga ger det nya ett värde. Schumpeter skilde därmed på uppfinningar och innovationer och gjorde entreprenören till ideal. Schumpeter menade att det finns radikala (omvälvande) och inkrementella (stegvisa) innovationer, och att radikala innovationer behövs för att bryta ner rådande strukturer och skapa utrymme för kunskapsutveckling och förändring, vilket han kallade för kreativ förstörelse. Sedan Schumpeters dagar har innovationsbegreppet utvecklats och översatts till att idag vara något som inte bara industrin utan alla samhällets aktörer bör förhålla sig till och ägna sig åt och innovationer handlar inte längre bara om tekniska lösningar eller produkter, utan kan även vara till exempel nya tjänster, arbetssätt, regler och lagar.

Även om innovation alltså funnits som vägledande organisatoriskt begrepp sedan 1930-talet för att beskriva hur marknader och tillväxt genereras och fastän tillväxtskapande åtgärder varit en viktig politisk fråga under hela efterkrigstiden för samhällsutveckling i stort, är det främst under de senaste två decennierna som vi sett en ökad tendens till att även tala om innovation inom och av offentlig sektor. Upprinnelsen till det är flera. Under ett antal efterkrigsdecennier fram till Berlinmurens fall kunde en allmän välståndsutveckling och tillväxt tas som en given utgångspunkt för samhällsutvecklingen, inte minst i Sverige. Det offentliga uppgift på nationell och kommunal nivå var då att organisera och strukturera tillväxten och välståndsutvecklingen. De senaste decenniernas förutsättningar har varit andra, och i takt med att nya olika hållbarhetsutmaningar verkar allt svårare och komplexa att hantera och lösa, har insikten om att befintlig ordning också är en del av problemet uppstått. I den jordmånen

har idén om innovation gjort sig alltmer gällande (Bekkers, m.fl, 2011; Ansell & Torfing, 2014).

Det offentliga förväntas nu i högre utsträckning bidra till och skapa välståndsutveckling, eller åtminstone skapa goda förutsättningar för en sådan och eftersom många av de utmaningar som innovationerna skall lösa upplevs på lokal nivå, i kommunen och i staden, kommer deras roll också att bli mer betydelsefulla. Med hjälp av bland annat lokal näringslivsutveckling, IT-satsningar, turism och kultur vill man öka konkurrenskraften för såväl kommunen som staden. I detta sammanhang framstår stadsutveckling och att bygga hållbara städer för dess invånare också alltmer som ett viktigt politikområde. Samtidigt finns krav och förväntningar om att traditionella välfärdsuppdrag i form av vård, skola och omsorg alltjämt måste utvecklas och förbättras, helst i en innovativ riktning. Vidare ses innovation som ett svar på de stora behov av effektivisering och förnyelse som offentlig sektor står inför i takt med ändrad demografi och offentliga resurser för välfärdsinvesteringar upplevs krympa, samtidigt som förväntningarna från medborgarna hela tiden ökar. Idag verkar de främsta motiven för att arbeta med innovation i kommuner alltså å ena sidan vara att lösa samhällsproblem genom att utveckla nya samarbetsformer kring nya samhällsnormer men också genom att anamma de senaste digitala landvinningarna, och å andra sidan att skapa attraktivitet och kunna konkurrera dels med andra platser om investeringar, företag, besökare, dels andra organisationer om personal och kompetens.

Denna utveckling inom offentlig sektor i Sverige har sin motsvarighet också internationellt. Också idéer utifrån har drivit på förväntan om en mer innovativ offentlig sektor. Europeiska unionen antog till exempel 2000 den så kallade Lissabonstrategin, vars syfte var att stärka EUs konkurrensförmåga i världen och därmed göra EU till: *"the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion, and respect for the environment by 2010"* (European Union 2000). Det underliggande antagandet var att innovation bidrar till en konkurrenskraftig ekonomi, och att den förmågan också ska ha positiv effekt på miljö, social sammanhållning och förnyelse. Cirka tio år senare hade EUs innovationsidéer omsatts på nationell nivå och 2012 antog den dåvarande regeringen en nationell innovationsstrategi. Genom den nationella innovationsstrategin fördes EUs politik och innovationsbegreppet för första gången på ett tydligt sätt in i offentlig sektor och ett år efter strategins antagande publicerades den statliga utredningen "Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskif-

ten i offentlig verksamhet” (SOU 2013:40). Denna och liknande utredningar har sedan bidragit med tankestoff till de som arbetar med utvecklingsarbete i offentlig regi och successivt påverkat föreställningar och språkbruk, nu senast exempelvis genom utredningen om tillitsbaserad styrning av offentlig sektor (SOU 2018:38; 47; 48).

Tilltron till innovation inom och med offentlig sektor har också förstärkts ytterligare av att akademien initierar forskning, konferenser och kurser om innovation och innovativa processer och att managementkonsulter säljer idéer om innovation i offentlig sektor. Ett ökat intresse för innovativa lösningar har på samma sätt ökat efterfrågan på politik, program och satsningar som just ska syfta till att underlätta arbetet med att utveckla innovativa lösningar, och en rad myndigheter och intresseorganisationer på både EU och nationell nivå, såsom Strukturfondsprogram, Vinnova, Tillväxtverket, Boverket och Energimyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, numera SKR) arbetar därför aktivt med att befrämja innovationsprocesser i samhället. Statliga myndigheter tillhandahåller uppmärksamhet och eftertraktade utvecklingsresurser och kan på mer indirekta och subtila sätt påverka sättet som städer, kommuner och landsting organiserar sitt utvecklingsarbete (Alghed, m.fl. 2015). SKL gör detsamma, bland annat arrangerar och genomför de en nationell innovationsmätning av offentlig sektor, den så kallade innovationsbarometern. Motsvarande mätningar görs också i de andra nordiska länderna.

Göteborgs Stads arbete med innovationsprogrammet är alltså ett konkret uttryck för en bred samhällsförändring. Arbetet har finansierats med projektmedel från såväl EUs strukturfonder som Vinnovas satsning Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer. På så sätt speglar arbetet i Göteborg offentlig sektors strävan att på bred front öka sin innovativa förmåga och kapacitet, bland annat genom att befästa denna nyordning genom att ta fram ett innovationsprogram med strategier och handlingsplaner.

Med hjälp av innovationsprogrammet ska kommunens arbete med utveckling vitaliseras på flera olika sätt. För det första, kommunen kan göra mer men aldrig nog. Relationen mellan behov och resurser förefaller i det närmaste alltid vara haltande, där innovationer av olika slag ses som ett medel för att öka befintlig produktivitet och effektivitet. För det andra förutsätter många gånger realiseringen av politiska visioner, teknikutveckling och medarbetarnas egna duktighetsdrifter att saker och ting görs på annorlunda vis. Att jobba med innovation, oavsett om det gäller att göra kommunen mer attraktiv för näringsliv och besökare, arbeta med fysisk infrastruktur, involvera medborgare kring

folkhälsöarbete, förutsätter många gånger nya sätt att se på problem och lösningar. Innovativitet är ett medel i det här omställningsarbetet. För det tredje räcker det inte bara med innovativt tänkande utan det behöver också tas fram gångbara praktiska lösningar. Tekniska lösningar ska finna nya applikationsområden, skalas upp efter försök i innovationslabb eller efter prototyp- och demonstrationsprojekt. Innovativa sociala lösningar, som prövats i projekt, ska på motsvarande sätt få genomslag i praktiken. Olika intressen, preferenser och maktstrukturer ska orkestreras och samordnas i arbetet ”från idé till verkstad”.

Sammanfattningsvis har innovationsfrågor samt förmågan att bygga upp en organisatorisk utvecklingskapacitet gjorts till en viktig strategisk utmaning för offentlig verksamhet. Innovationsbegreppet och föreställningar som det med presenterar har blivit ett svar och lösning på föreställningen om att offentlig sektor har ett alltför starkt driftsfokus där frågor om att utveckla verksamheten över funktions- och huvudmannagränser samt budgetperioder fått en undanskymd roll. Innovation ska bidra till att bryta traditionella arbetssätt och en förvaltningskultur där tänka nytt och annorlunda får stå tillbaka för att inte göra fel. Göteborgs stads arbete med innovationsidén handlar på så sätt också om att skapa en ny ordning när det gäller stadens utvecklingsfrågor och därmed kommunens förmåga att hantera sin framtid på ett framgångsrikt sätt. Ett innovationsprogram ska bidra till ett övergripande strategiskt sammanhang med gemensamt vokabulär och förståelse, metodik och systemstöd samt etablerade utvecklingsroller. Härigenom önskar man samordna stadens många olika utvecklingsinsatser som ofta upplevs löpa parallellt med ordinarie verksamhet, ofta externfinansierade och med egna ambitioner, och på så sätt förankra olika utvecklingsinsatser i stadens långsiktiga utvecklingsarbete.

Magiskt koncept

Intresset för innovation och innovativa processer har sålunda på bred front ökat det senaste decenniet i offentlig sektor, ofta som ett medel för att hantera och lösa sinsemellan delvis motstridiga målbilder och idéer som hållbarhet, tillväxt och effektivitet. Normativa ideal, beskrivningar och analyser blandas härigenom med varandra och påverkar successivt rådande föreställningar och praktik. Innovation som idé och vad begreppet refererar till kan på så vis liknas vid vad Pollit & Hupe (2011) beskrev som ”magic concept”. De menar att magiska koncept till sin karaktär är gränslösa: de är porösa och vaga, används med flera överlappande betydelser samt kopplar sig lätt till andra begrepp. Innovationsbegreppet fungerar inte bara bra tillsammans med hållbarhet, tillväxt och

integration, utan också med begrepp som förändring, teknik och investeringar. Innovation som magiskt koncept har därmed en positiv betydelse och förknippas med att vara handlingskraftig, progressiv och modern. Det är följaktligen svårt att vara mot innovation, och vagheten i begreppet och den mångsidiga användningen möjliggör en bred men obestämd konsensusorientering. Härigenom blir begreppet också attraktivt att använda för beslutsfattare och andra som på distans och med begreppet avser att ändra befintliga strukturer och system. Begreppet tenderar därmed också att spä ut, skymma och också förneka konflikerande intressen och logiker.

Begreppet innovation kommer på så sätt att inte bara användas för att beskriva företeelser (huruvida något är innovativt eller ej), utan ges också en performativ betydelse, dvs genom att använda begreppet innovation kan man visa att man vill åstadkomma något – att i det här fallet medverka till att göra kommunen mer hållbar, effektiv och attraktiv.

Innovationsbegreppets magiska, koncensusorienterade och löftesrika inramning kan också förklara varför merparten av offentliga organisationer, däribland kommuner, tillägnar sig och anammar innovationsidén ungefärligen samtidigt och i form av strategier, mål och program. Inte föga förvånande visar det att stora ambitiösa förändringsinitiativ inte nödvändigtvis behöver leda till några djupare effekter för verksamheten (Abrahamson, 1991). Att engagera sig i en organisationsförändring uppfattas då snarare som uttryck för att skapa intryck av handlingskraft, initiativförmåga och att verksamheten är i samklang med vad andra gör (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998).

Det är inte ovanligt att organisationer följer trender och förändrar sig på det sätt som man uppfattar att andra gör (Borgert, 1992), och där görandet är mer retoriskt och legitimitetsskapande än struktur- eller beteendeförändrande. En organisation och en verksamhets framgång hänger således också på en dess förmåga att anpassa sig till och bli legitimerad av det omgivande samhället, snarare än om att faktiskt förändra, samordna och kontrollera olika interna processer och aktiviteter (Berg & Jonsson, 1991). I synnerhet för stora organisationer, med såväl komplex heterogen verksamheter som oklara orsak verkan samband, med en mångfald, ofta motstridiga, krav och förväntningar riktade mot sig, blir det ibland nödvändigt att i olika grad separera prat, beslut och handling (Brunsson, 1989). Förändring i formella strukturer är också lätt att visa upp, och blir därmed lätta att härma för andra. Organisationer och dess verksamhet strävar nämligen inte enbart efter att vara effektiva, de måste även betraktas som legitima och moderna av sin omgivning för att uppfattas som framgångsri-

ka och därmed överleva på sikt, i synnerhet gäller det verksamheter med oklara orsak-verkan samband.

Sveiby med flera (2012) ifrågasätter också vad de benämner oreflekterat positivt förhållningssätt till innovationsbegreppet i offentlig sektor, och föreslår att netto nytan av innovation måste undersökas. Innovationsretoriken lockar med hoppet om en bättre framtid, men innovation har både positiva och negativa sidor. Innovation är bra för vissa, främst för dem som initierar eller finansierar, men ökad innovationstakt ökar risken för misstag och oförutsedda konsekvenser, och många innovationer görs för att rätta till problem skapade av tidigare innovationer (Sveiby, 2019). Sveibys uppmaning är därför att odla en reflekterad och neutral inställning till innovation.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att bara för att språkbruket ändras och kraven på innovation i offentlig sektor formuleras av olika aktörer inklusive offentlig sektor själva, så betyder det inte att offentlig sektor saknar innovationsförmåga, vare sig idag eller historiskt. Offentlig sektor har alltid förnyat och drivit på utvecklingen, men drivkrafterna för förändrings- och utvecklingsarbetet och idealen kring hur detta sker och benämns påverkas av rådande förutsättningar och tidsanda (Hartley, 2005).

Innovation som begrepp och strategisk princip må vara nytt i offentlig sektor, men att vara innovativa och driva förändring är inte nytt. Under senare år har en rad forskartexter kring innovation i offentlig sektor publicerats (se exempelvis Bekkers, m.fl. 2011; Bommert, 2010; Borins, 2014; Considine & Lewis, 2007; Francis & Bessant, 2005; Hartley, 2005; Loorbach, 2010; Moore & Hartley, 2010), som alla exemplifierar olika typer av innovation som offentlig sektor medverkat till. Enligt den omfattande litteraturen finns exempel på alla tänkbara typer av innovationer inom offentlig sektor från ren teknikkinnovation, där man anammar en teknisk lösning till produkt- och tjänsteinnovation (skapa ny produkt eller service), processinnovation (arbeta på nytt sätt med en service), organisations- och ledningsinnovation (introducera nya ledningstekniker eller arbetsmetoder), konceptuell innovation (där nya idéer och synsätt vägleder arbetet, exempelvis hållbarhet, brukarperspektiv) samt olika former av institutionell innovation (exempelvis deliberativa beslutsarrangemang vid sidan om representativ demokrati, offentlig-privat-samverkan, offentlig-ideell-samverkan, innovationsupphandling av olika slag, pre-commercial procurement, PCP och public procurement of innovative solutions, PPI).

Introduktionen av innovationsbegreppet i offentlig sektor ger allt som ofta sken av att det inte sker något utvecklingsarbete i kommunen, eller att det inte

är tillfyllest. Etikettering såsom förvaltning och förvaltningskultur, ger också saken av att offentlig sektors aktörer politiker, ledning och medarbetare tänker innanför boxen, snarare än utanför den. Det är en mycket överdriven vrångbild! Resultat av politiska idéer, utredningar och reformer, så som exempelvis särbeskattning, barnomsorg och fjärrvärme är minst lika innovativa givet de kontextuella villkoren som tekniksprånget från CD-skiva till Spotify eller affärsmodeller som UBER och AirBnB. Alla samhällssektorer bedriver förändrings- och utvecklingsarbete, även offentliga förvaltningar med en utpräglad förvaltningskultur. Till skillnad mot privat sektor där drivkraften många gånger primärt är vinst och marknadsandelar är många gånger krav inom offentlig sektor att innovationen ska vara god för det stora flertalet, brukare, skattebetalare och samhället i stort (Moore & Hartley, 2010). Kanske är det så att vi snarare ska betrakta innovation som ett heuristisk och pragmatisk sökning efter att förverkliga nya och framväxande lösningar som skiljer sig från nuvarande sätt att tänka och agera, och som, åtminstone potentiellt, ger oss mer värde än vad vi hoppats på. Kanske är det denna potential som på gott och ont har gjort innovationsbegreppet till ett magiskt koncept? För det är först efter ett tag som vi ser effekter av innovationer och för vem.

Studiens fokus, frågor och syfte

Ovan beskrivna insikt, att en diversifierad kommunal verksamhet ska ta till sig och absorbera ett nytt, både förföriskt och svårfångat ideal, i form av ett kommundemensamt innovationsprogram har gradvis vuxit fram under processens gång, dels hos oss följeforskare, dels bland processens deltagare. Därmed har både vi och deltagarna i processen också i ökande omfattning kommit att betrakta arbetet med innovationsprogrammet som ett strategiskt förändringsarbete syftande till att institutionalisera innovation i kommunens arbetssätt på motsvarande sätt som exempelvis miljöledning eller kvalitetsarbete. Åter igen är det viktigt att betona att det svåra i allt förändringsarbete inte i första hand är att införa det nya, utan snarare att förändra det gamla. Stabiliserande krafter i form av regler, för-givet-taganden samt normer och värderingar är svåra att bryta och ändra, i synnerhet inom ett starkt institutionaliserat system som kommunens olika verksamheter utgör. Omgivningens krav om innovation och utveckling kan uppfattas som svårförenliga med de etablerade krav på att utföra en given arbetsuppgift så effektivt som möjligt. Att i det sammanhanget etablera en ny teknostruktur, att samordna, normera och skapa nya rutiner och arbetssätt för utveckling och innovation handlar om att organisera organiseran-

det. Vi ser det som en lär- och utvecklingsresa, eftersom förändring innebär att etablerade föreställningar och arbetssätt utmanas.

I denna rapport betraktar vi alltså studerad programprocess som uttryck för ett strategiskt förändringsarbete. Vi kommer i nästföljande kapitel mer i detalj beskriva teorier, modeller och begrepp för hur vi förstår ett strategiskt förändringsarbete, men vill här kort beskriva två utmärkande drag av studerad process. Objektet för följeforskningen är motsägelsefullt, både gripbart och undflyende. Till det gripbara och konkreta hör att ta fram en text, ett beslutsunderlag i form av en kommunövergripande programtext och handlingsplan. Det råder inga otydligheter vad som ska åstadkommas. Att gå från ord till handling och att "leva som man lär", är däremot mer undflyende och ogripbart. Att implementera nya ideal och förståelseformer, att påverka genom att involvera, att förhandla, förankra och skapa samordnade arenor i en diversifierad kommunal verksamhet samt att över tid och i flera sammanhang utveckla och styra så att innovation genomsyrar stadens arbetssätt är inget lättstuderat fenomen. Det är otydligt vad man ska åstadkomma, och likaså att avgöra om man är på rätt väg. Som läsaren förstår har distinktionen tydligt/otydligt också varit något som deltagarna i processen arbetat mycket med.

Att konstatera att Göteborgs Stad är under förändring är naturligtvis en truism, eftersom kommunen konstant utvecklas och förändras. Men det finns nog fog för att säga att själva förändringen inom kommunen har ändrat karaktär. Om tidigare förändringar mest har handlat om att utveckla verksamheten utifrån inslagen decentraliserad linje med stor autonomi för bolag och förvaltningar, har förändringar de senaste 10 åren handlat om att centralt samordna olika utvecklingsprocesser utifrån stadens övergripande ideal där såväl intern som extern samverkan varit en viktig ledstjärna. Det har internt i kommunen gjorts genom att dels initiera olika översyner av bolag och förvaltningar, dels genom att utveckla såväl övergripande styrsystem som att initiera och driva gemensam kulturförändring i mer stadenövergripande riktning.

Arbetet med att organisera organiserandet och att ta fram såväl ett strategiskt ramverk som att genom det också bygga en organisatorisk kapacitet kring stadens utvecklingsfrågor är inbäddat i ovan beskrivna utvecklingsprocess. De aktörer som verkat inom ramen för studerad programprocess har överlag sin hemvist i kommunens ledningsdomän, antingen som formella chefer eller som stabspersoner nära olika ledningar. Innovationsbegreppet har i denna studie därmed främst sin betydelse för deras ledningspraktik, att organisera organiserandet.

Vårt mål med följeforskningen har varit att bidra till ett gemensamt reflekterande bland de aktörer och aktörsgrupper som har till ansvar att utveckla innovationsprogrammet och bidra till att realisera programmets andemening i kommunen. För att nå målet har flera aktiviteter genomförts. Genom att löpande medverka på flera arenor, få möjlighet att tala med olika aktörer i kommunen om processen, och kontinuerligt ge våra ”från sidan reflektioner” har vår medverkan förhoppningsvis fungerat som ett stöd till ett gemensamt utforskande som gjort det lättare för våra intressenter att såväl förstå vilka organisatoriska utmaningar de står inför som en ökad förståelse för olika verksamhetslogikers roll och betydelse i kommunens utvecklingsarbete. Det förstnämnda handlar om att bidra till att ta fram ändamålsenligt program och kring det bygga upp en organisatorisk kapacitet, det senare handlar om att underlätta både intern och extern samverkan kring olika samhällsutmaningar som kommunen har att hantera. Studien har därför vägletts av några breda öppna frågeställningar: Vilka föreställningar om innovation finns bland berörda företrädare i kommunen? Vad händer med innovationsidén när den ska omsättas i praktisk verksamhet? Vad händer med befintlig verksamhet när ett nytt ideal alltmer gör sig gällande?

Våra resultat och erfarenheter presenteras även i denna rapport, där vi med hjälp av skiftande perspektiv, teorier och modeller beskriver och resonerar om gjorda erfarenheter. Vår förhoppning med rapporten är att begripliggöra hur en komplex strategisk programprocess bättre kan förstås och därmed också förbättras. I bästa fall fungerar texten som ett användbart verktyg för dig som arbetar med utvecklingsarbete, kanske främst i offentlig sektor.

Rapportens struktur

Efter denna breda introduktion av innovationsbegreppet och stadens arbete med innovationsprogrammet är rapporten disponerad på följande vis. I nästa kapitel, gör vi en genomgång av några teoretiska perspektiv vad gäller förändring av och i offentlig förvaltning som vi menar är värdefulla för att förstå kommuners arbete med innovation. I kapitel tre beskriver vi sedan följeforskning som begrepp, vår kunskapssyn och hur vårt löpande arbete genomförts, vilken data vi samlat in och hur vi analyserat den. Därefter, i kapitel fyra beskriver vi Göteborgs Stads arbete med innovation, den studerade processen och det innovationsprogram, handlingsplaner mm som processen lett fram till. Avslutningsvis diskuterar vi i kapitel fem de observationer som vi gjort och sammanfattar, i kapitel sex, våra lärdomar i form av några insikter samt förslag till fortsatt följeforskning.

Om implementering och strategiskt förändringsarbete

Att utveckla och implementera ett innovationsprogram kan som vi visat i föregående kapitel betraktas som en strategisk förändringsprocess. I det här avsnittet beskriver vi några lärdomar från tidigare forskning om organisationsförändring och implementering inom offentlig förvaltning som varit centrala för vår förståelse av den studerade processen. För oss följeforskare handlar teori i grund och botten om att samla idéer, argument och förklaringar i syfte att göra praktiken begriplig, men också i syfte att påverka praktiken. Vi ska i det här kapitlet beskriva strategisk förändring utifrån en kombination av implementeringslitteratur från offentlig förvaltning och organisationsteoretisk förändringslitteratur. Det är teoretiska perspektiv som med olika precisionsdjup tar fasta på olika företeelser kring strategisk förändring. Vi inleder emellertid med att beskriva de tre styrparadigm som offentlig sektor verkar under och på vilket sätt innovation gör sig gällande inom de respektive styrparadigmen (Torfing & Triantafillou, 2016). Vi anser att de insikterna är viktiga att beakta vid en konkret studie av en kommuns arbete med att skapa och implementera innovation.

Tre styrparadigm inom offentlig sektor samt föreställningen om innovation

I sin bok *Enhancing public innovation by transforming public governance* (ungefär *Förbättra offentlig innovation genom att omvandla offentlig förvaltning*) beskriver Torfing och Triantafillou (2016) hur offentlig förvaltning verkar under tre parallella styrparadigm, *classical public administration*, *new public management* och *new public governance*.

Kännetecknande för klassisk offentlig förvaltning är ett myndighetsperspektiv där tjänstepersoner följer explicita regler och värdesätter rollen som offentlig företrädare. Offentlig förvaltning baserad på tydlig hierarki, funktions-specialisering och legal-rationell auktoritet. Härigenom vill man försäkra

sig om rättssäkerhet, öppenhet och rättvisa i offentligt beslutsfattande och leverans av service. Utifrån ett new public management perspektiv handlar offentlig förvaltning mer om att vara en effektiv leverantör av service och där offentliganställda måste styras och kontrolleras. Avreglering, offentlig-privat konkurrens och öka incitamenten för att producera bättre kvalitet ska också vägleda arbetet. Härigenom vill man förstärka inre och yttre effektivitet genom ihållande ansträngningar att förbättra och rationalisera. Slutligen new public governance, här är offentlig förvaltning arenor för samproduktion genom nätverk och partnerskap med andra offentliga, privata, ideella och brukarföreträdare, och där styrningen av offentlig anställda bör vara baserad på mer tillitsbaserad ledning. Härigenom vill man förstärka inre och yttre effektivitet och offentlig problemlösningsförmåga genom samverkan och innovation.

Kommuner är komplexa differentierade verksamheter med ansvar för allt från rent vatten till avancerad hemsjukvård. En rad förutsättningar och faktorer samspelar och interagerar på sammansatta och svåröverblickbara sätt, såsom rättsliga, ekonomiska, sociala, teknologiska, kulturella och ekologiska. Vissa delar av kommunen är behovsstyrda, andra är marknadsstyrda, men genomgående förutsätts omfattande samverkan, såväl internt som med andra huvudmän. Hierarki, marknad och nätverk råder som styr- och organiseringsprincip, och manifesteras i ovan beskrivna styrparadigm. Att leda offentlig serviceproduktion är därmed omvittnat svårt, verksamheterna är politiskt styrda samtidigt som de också har starka inslag av lokal handlingsfrihet i form av expert- och professionsstyrning. Det är mot denna bakgrund som införandet av ett nytt ideal, innovation behöver förstås.

Många uppfattar offentlig innovation som en självmotsägelse. Till skillnad från den privata sektorn där innovation dynamiskt drivs av framåtblickande och risktagande entreprenörer, är offentliga sektorn en stor välförgrenad byråkrati baserad på ett växande antal lagar och regler som underhålls av en hierarkisk befälsordning med stort inslag av uppföljning och kontroll. Denna bild har under senare år ifrågasatts inom forskning om offentlig förvaltning (Osborne & Brown, 2013). När det då kommer till frågan om hur man har stimulerat offentlig innovation och ökat kapaciteten att vara mer innovativ beskriver som sagt forskningen tre olika övergripande förhållningssätt och paradigm (Hartley, 2005; Torfing & Triantafillou, 2016). Vi tar upp dem är för att de visar på den spännvidd som mycket av offentligt innovationsarbete verkar under. Förhållningssätten är i praktiken ingalunda ömsesidigt uteslutande, utan snarare överlappande.

Det förhållningssätt som dominerat offentlig sektor de senaste 30 åren är idén om konkurrens som drivkraft för förbättring och innovation. Alltsedan Schumpeter publicerade boken *Socialism, capitalism and democracy* (1942) där ledmotivet för utveckling var ”kreativ förstörelse” har denna föreställning varit stark inom privat sektor, nu mer än någonsin med det förändringstryck som till exempel globalisering, digitalisering och hållbarhetsutmaningar innebär. Slagord från privat sektor, ”innovate or die”, har också spridit sig till offentlig sektor. De senaste decenniernas marknadsliberala reformer med bred avreglering inom offentlig sektor, New Public Management (NPM) är ett uttryck för detta (Karlsson, 2017). Valfrihet och ökad konkurrens mellan olika serviceproducenter ska sporra till nytänkande. Därtill ska ett ökat inslag av mål- och resultatstyrning, upphandling, outsourcing och ett utbrett jämförelsesystem sporra verksamheter att bli mer innovativa och härmed finna effektivare sätt att utföra sina samhällsuppdrag – så kallad best practice.

Ett annat förhållningssätt till att stimulera innovation betonar att den innovativa förmågan är något som kan utvecklas inifrån befintliga strukturer och handlingsystem (Hartley, 2005). Förändring förklaras här av nya ideal, avsikter och ambitioner kombinerat med den påverkanskraft som olika målinriktade praktiker har och utövar inom verksamheten. Praktikerna kan vara av många slag, men ofta formulerade i strategier, program och projektplaner. Förvisso måste offentlig sektor i högre grad beakta och förhålla sig till att innovation är mindre entydig än inom privat, och det av flera skäl, såsom behovs- snarare än marknadsberoende, principer om rättssäkerhet och förutsägbarhet, målmångfald och mållkomplexitet, samt att offentlig tjänsteproduktion sker med stor handlingsfrihet. Att under sådana betingelser utveckla en organisations kapacitet att utvecklas förutsätter en öppenhet att utforska och utnyttja nya idéer och förmåga att lära och tillgodose nya behov och önskemål. Här lyfts ofta ledarskapets roll och betydelse fram (Borins, 2002), men medledarskap och tillit betonas också (Fogelberg Eriksson & Nählinder, 2015). Med ett så kallat transformativt visionärt ledarskap skall medarbetarna fås att *förstå* vad som är önskvärt och därmed självmant agera på ett sådant sätt som främjar det önskvärda (Sandberg & Targama, 2013). Utrymme ska också ges för medarbetarnas duktighetsdrifter att använda sina kunskaper och erfarenheter för att skapa nya och innovativa lösningar. Med ömsesidig tillit ska offentlig serviceproduktion utvecklas, och reformer genomföras. Inom det här perspektivet är det inte NPM, konkurrens och marknadsstyrning som står i förgrunden, utan snarare ideal från tiden före NPM, dvs klassisk offentlig förvaltning om att tillhandahåll

la kvalitet och service inom ramen för rättsstatens principer uppdaterade med moderna ledarskapsideal.

Ett tredje förhållningssätt till frågan om hur innovativa processer kan stimuleras betonar vad som händer mellan olika samverkande parter (Ansell & Torfing, 2014). Det tar sin utgångspunkt i att flertalet samhällseliga utmaningar och dess lösningar beskrivs som så pass komplexa att de förutsätter att en rad olika institutionella och organisatoriska gränser överskrids. Bryta utanförskap, folkhälsoperspektiv, ”hela-staden-perspektiv” är svåra att avgränsa och delegera till en aktör och de hänger också samman med andra komplexa frågor. Det handlar om att utveckla ömsesidiga samarbetsöverenskommelser, och uppmärksamheten riktas här mot den innovativa potential som ligger i att få till stånd gränsöverskridande tvärsektoriell samverkan; arenor som är gynnsamma för utveckling av gemensam problemlösning, ömsesidigt lärande och gemensamt ägande av nya användardrivna lösningar. Innovation är ofta riktad åt flera olika håll och ska gynna flera målbilder - hantera stora samhällsutmaningar, underlätta nyskapande i ekonomi och samhälle. Innovation handlar ofta om att utveckla tankemodeller och koncept som klarar av att hantera komplexa samhällsåtaganden. Hållbar stadsutveckling är ett sådant övergripande koncept som handlar om att få tillstånd flera fruktbara samarbeten och samproduktion inom och mellan myndigheter, olika brukargrupper, företag, intresseorganisationer och representanter för civilsamhället.

Förändring och implementering med fokus på lärande

Organisering har betraktats som det kanske viktigaste sättet att åstadkomma förändring, och det är en omvittnad svår konst (Schattschneider, 1975; March & Olsen, 1989). Vår utgångspunkt är att aktörer (individer och organisationer) agerar intentionellt, men har att beakta andras avsikter och blir därmed mångbottnade. Människor vet vad de gör och för det mesta vet de även varför de gör vad de gör. Men, vad de sällan vet är vad de gör gör. Aktörer engagerar sig i olika processer och försöker påverka andra genom att övertyga andra om att det man själv vill är bra och lämpligt för samhället i stort. Inte sällan vägleds arbetet av förhandlingar och kompromisser, ofta också av regleringar av olika slag, formella utifrån hur organisationer styrs, styrsystem och hur beslut ska fattas, men också informella vad som är kutym att göra ”i en situation som den här” (March & Olsen, 1989). Aktörer kännetecknas av begränsad rationalitet (Simon & March, 1958). Förenklade modeller styr aktörers definition av situationen i vilka de agerar. Snarare än att söka bästa lösningar håller man fast vid mer el-

ler mindre rutiniserade handlingsprogram, beprövade lösningar och tumregler som visat sig fungera. I större och i tiden långt utdragna processer är man sällan enig om vart man i slutändan vill komma, viktigare är att bli enig om nästa steg och på så sätt krånglar man sig fram i förändringsprocessen (Lindblom, 1959). Övergripande mål formuleras inte på förhand, utan uttrycks i ett senare skede, så att de passar överens med förutsedda konsekvenser av intention och beslut.

Tiden själv har också beskrivits som en faktor som förklarar utfall (Cohen, March & Olsen, 1972). Enligt deras så kallade soptunnemodell är det fyra drivkrafter som utlöser förändring: problem, lösningar, aktörer och beslutstillfällen. De visar att problem ingalunda behöver föregå lösningar, det kan också vara tvärt om. Viktiga aktörskonstellationer styr mer än oviktiga. Tillfälligheter styr också det inbördes förhållandet mellan drivkrafterna som i sin tur kan utlösa handlingar, vilka leder till förändring. Aktörer lär sig också vad de vill genom att agera i de processer inom vilka de verkar. Som sagt att organisera för att åstadkomma förändring är en svår konst, och det finns många olika teoribildningar. I linje med ovan gjorda beskrivning ska vi nu beskriva hur vi kombinerat insikter från implementeringslitteratur från offentlig förvaltning med organisationsteoretisk förändringslitteratur. De har lite olika fokus och siktdjup, implementeringslitteraturen tenderar att ha organisatoriska förutsättningar och strukturer i förgrunden, medan förändringslitteraturen har mer ledning och styrning i fokus. På så sätt menar vi att de kompletterar varandra väl.

Implementering är en betydelsefull och omstridd åliggande inom politik och förvaltning (Sannerstedt, 1991), och forskningen är därför mycket omfattande. Detsamma gäller organisationsförändring och förändringsledarskap (Jacobsen, 2004). Att formulera en policy, ett program, en strategi är en sak. Att genomföra och förverkliga den är däremot det centrala enligt implementationsforskningen (Winther, 2012; Hill & Hupe, 2002) och förändringsteori (Van de Veen & Poole, 1995; Jacobsen, 2004; Sveningsson & Sörgärde, 2014). Vid sidan om nästintill självimplementerade offentliga beslut, exempelvis ändrade skattetariffer på bensin, tobak och sprit, vilka genljuder genom samhället via prissignaler och syns omedelbart på ändrade prislappar, förutsätter implementering och förändring ofta flera nivåer och beslut som bidrar till att omvandla intentioner till handling. Det har varit ett genomgående tema inom implementeringsforskningen sedan Pressman & Wildavsky 1973 publicerade sin banbrytande bok. De fokuserar på komplexiteten kring gemensam handling (complexity of joint action) och deras argument för varför det inte blir som det var tänkt är att realiseringen förutsätter många aktörer som sinsemellan måste

fatta en rad ytterligare beslut på vägen, en väg kantad med olika prioriteringar, intressen och tidshorisonter. Det ligger också i linje med vad den omfattande förändringslitteraturen visat, att planerat förändringsarbete sällan leder till planerat resultat. Fastän aktörer vet vad de vill och agerar i enlighet för att förverkliga sina ambitioner, är överblicken begränsad och många aktörer och intressen, problembeskrivningar och lösningsförslag är inblandade. Under tidspress (vilket alltid råder) styr genomförbara handlingsvägar snarare än optimala.

Genomförandet sker därför efter andra kunskaper och på andra premisser än vad det planerades och beslutades. Möjligheten är därför stor att genomförandeprocessen resulterar i något annat än vad som ursprungligen var tänkt. En rad andra studier har bekräftat denna iakttagelse (Blomquist & Jacobsson, 2002; Jensen & Kuosmanen, 2008). De har vidare visat att satsningar ofta baseras på en otillräcklig problemanalys, att tidsaspekten ofta underskattas och att det är svårt att samordna olika instanser, delprojekt och aktiviteter vid genomförandet. Inom både implementeringsforskningen och förändringslitteraturen har olika ansatser beskrivits för att hantera nämnda samordningsproblem (Hill & Hupe, 2002; Winther, 2012; Beer & Nohria, 2000) – uppifrån och ner, nerifrån och upp samt olika syntesmodeller.

Uppifrån och ner-perspektivet kännetecknas av en instrumentell syn på relationen mellan de som tänker ut och de som genomför. Verkställandet och dess organisation är ett instrument för att uppnå vissa bestämda avsikter. Beslutsfattarna vill se vissa åtgärder vidtagna, och utgångspunkten är följaktligen det fattade beslutet och de uppställda målen. Att påverka realiseringen kräver olika instrument, tekniker eller verktyg, och många olika har föreslagits. Gormley (1987) föreslår följande begrepp och distinktioner för att täcka in ”verktygslådan”; *tvingande* (mandat, order, absoluta krav, förbjuda); *katalysatoriska* (genom olika former av resurser uppmuntra önskvärt beteende); och *förmanande* (att förmå och vädja alternativt hota verksamhetsföreträdare att rätta sig efter policydirektiven). Ledningsinitierat förändringsarbete har också handlat om att förändra attityder och förståelseformer. Genomgående beskrivs kulturförändringar som mycket svåra att genomföra (Alvesson, 2012; Kunda, 2009). Vi är alla osynligt ockuperade av perceptuella filter och förståelseformer, ofta manifesterade i professionella eller organisatoriska identiteter bemängda med makt och intressen, vilka är svåra att ändra (Empson, 2017).

En utgångspunkt för innovationsprogrammet är att satsningen avser att få aktörer (individer och organisationer) att göra saker som de inte annars skulle ha gjort, eller att det möjliggör för aktörer att göra saker som de inte annars

skulle ha gjort. Men för att satsningen skall ha en betydelse måste ett stort antal aktörer i olika situationer fatta beslut och vidta åtgärder i linje med satsningens övergripande mål. De här handlingarna måste inte bara tillmötesgå satsningens intentioner, strategier och planer, utan även beakta de möjligheter som satsningen öppnar upp inför samt inte minst ta hänsyn till befintlig praktik, lokala initiativ och önskemål som (kanske inte) ligger i linje med satsningens intentioner. En grundläggande dimension berör alltså samspelet, förhållandet och relationen mellan de som tänker ut och förespråkar förändring å ena sidan och å andra sidan de som förväntas förändra sitt agerande och vad som sker över tid. Överordnat allt annat visar förändringslitteraturen nämligen att denna dimension inte bara har stort teoretiskt förklaringsvärde utan även praktiskt genomförandevärde. Nerifrån och upp-perspektivet tar alltså sin utgångspunkt i olika handlingar, vad som görs och skälen bakom det. Fattade beslut kan på sin höjd indirekt styra, genom resurstilldelning (tid, uppmärksamhet och kompetens). Organisationen och i vårt fall satsningen och projektet framträder här inte bara som ett instrument utan också som social gemenskap som hålls samman av gemensamma föreställningar om en rad sakförhållanden, exempelvis om ens uppdrag i gruppen, föreställningar om innovation och behovet av ett program.

Det finns flera syntesmodeller som kombinerar ”planerad förändring” med ”anpassning”. Inom organisationsteori är den så kallade översättningsmodellen vanlig (Czarniawska & Joerges, 1996). Modellen fokuserar på lokalt mottagande av generella idéer och vad lokala aktörer gör med idéerna för att göra den konsekvensfylld (exempelvis vad en kommun gör med en innovationsidé). Översättningsmodellen påbjuder att idéer översätts till objekt, vilka kan bestå av texter, bilder, modeller eller prototyper. Objekten i sin tur möjliggör för idén att lämna sin ursprungliga kontext och fogas in i ett nytt organisatoriskt sammanhang. Det görs genom en rad olika (tal)handlingar, framför allt genom möten. Handlingars översättning och upprepning i ett nytt sammanhang kommer med tiden att stabiliseras i institutioner – ”så gör vi här”. Med ett fokus på lokala aktörer framträder handlande aktörer, som aktivt tar emot och översätter förändringsidéerna. Det betyder ingalunda att aktörerna har total handlingsfrihet, då såväl förväntningar från omgivningen som den egna organisatoriska identiteten skapar regler och restriktioner för vad som är möjligt och lämpligt att göra. Vidare skapar olika idéer olika förutsättningar för vilka lokala tolkningar som kan göras. Vissa idéer är vaga och inbjuder till flera översättningar, medan andra är i det närmaste standardiserade och möjliggör få översättningar.

En annan syntesmodell kombinerar linjära uppifrånsperspektiv och mer processinriktade nerifrånsperspektiv (Matland, 1995). I modellen struktureras genomförandet längs två centrala dimensioner i implementeringslitteraturen, nämligen graden av konflikt runt en policy och förändringsidé och graden av tydlighet i hur policyn och förändringsidén är utformad. Råder det olika uppfattningar om lämpligheten att genomföra en policy eller ett program kommer det att påverka genomförandet. Uppfattas en policy och satsning som klar och tydlig med avseende på mål och medel eller ej kommer det att påverka genomförandet. Modellresonemanget föreskriver att om det råder konflikt kring en policy och/eller om en policy är vagt formulerad och inte åtföljs av resurser av olika slag (tid, uppmärksamhet och pengar) är det inte sannolikt att den genomförs på det sättet som beslutsfattare hoppats och önskat. Modellen ger fyra olika implementeringsformer. Vi menar att denna modell, är både relevant och lämplig för att gestalta och förstå uppkomna utmaningar i att skapa ett strategiskt ramverk och organisera kapaciteten kring stadens utvecklingsfrågor.

Syntesmodell: Implementeringsförutsättningar för olika typer av policy (Matland, 1995)

		Policykonflikt	
		Låg	Hög
Policyns otydlighet	Låg	Administrativ implementering Resurser	Politisk implementering Makt
	Hög	Experimentell implementering Kontextuella förhållanden	Symbolisk implementering Lokala styrkeförhållanden

Förändringar där det inte råder någon politisk oenighet och där det är enkelt och tydligt vad som ska åstadkommas benämner Matland ”administrativ implementering”. Exempel kan vara genomförandet av massvaccineringen mot fågelinfluensan. Stor politisk enighet om behovet och tydligt vad som skulle göras – stick i armen. Förhållanden föreligger för top-down-förändringar, det vill säga förändringen är förutbestämd, aktiviteterna är givna och aktörerna har väldefinierade roller. Väsentligaste faktorn är då resurser av olika slag för att

skapa genomförandekraft och effektivitet. Införande av administrativa system kan vara andra exempel.

Förändringar där det är enkelt och tydligt vad som ska genomföras men där det råder politiska spänningar benämns ”politisk implementering”. Exempel på en tydlig satsning men ändå kontroversiell är förslaget om fria sprutor till missbrukare, eller för att ta infrastrukturprojektet, Västlänken. Det är med hjälp av makt och mandat i politiska församlingar som beslutet kan fattas och iscensättas. I båda policyfallen betonas i högre grad styrning, kontroll och ledningens aktiva roll. Här tar ledningen tillsammans med expertis eller en projektgrupp fram konkreta förslag och lösningar i form av strukturer, system och tillvägagångssätt som sedan enligt ledningens direktiv skall genomföras av ansvariga linjechefer eller projektledare på alla nivåer. Det är heller inte ovanligt att de här förslagen och lösningarna till stor del redan är klara på förhand, och föreligger som koncept och föreskrivna arbetssätt, och att ledning med experthjälp kontextualiserar dem till befintliga organisatoriska förutsättningar.

Förändringar med hög grad av otydlighet och låg grad av politisk oenighet kallas ”experimentell implementering”. Vid sådana förhållanden är det verksamhetens betingelser och genomförarnas inställning som är avgörande. Eftersom det är oklart i förväg vad som är nyckelaktiviteter kommer processen att bli sökande och initiativrik, där nya kunskaper och erfarenheter ofta ger nya förutsättningar för det fortsatta arbetet. Det är först vid slutet man lär sig vad man ville uppnå från början. Förändringen förutsätter en öppenhet för justeringar under genomförandet mellan olika aktörer och över tid. Frågor kring reflektion och lärande är här väsentliga och Matland hävdar att då lämpar sig så kallade nerifrånförändringar, det vill säga att utifrån skapade ramar och förutsättningar få de berörda att själva klara ut vad som borde förändras, vilka lösningar som är önskvärda och se till att de förverkligas.

Slutligen förändring med hög grad av otydlighet kring mål och medel och hög spännings- och konfliktnivå benämns ”symbolisk implementering”. Förändra handlar om att påverka och innebär alltid att omfördela makt. Om det senare ifrågasätts mer än själva förändringen kommer enligt Matland styrkeförhållanden vara mer drivande än förändringens intentioner. Friktionen kan också ha andra grunder än maktpolitiskt spel, upplevda målmångfald och målkonflikter, konkurrerande behov, andra parallella förändringar samt förskjutningar i uppmärksamhet. Ett vanligt sätt att hantera motstridiga krav i stora komplexa organisationer är att separera prat, beslut och handling (Brunsson, 1989). För båda policyfallen växer lösningen fram ur interna processer. Här delegeras för-

ändringens idé, innehåll och genomförande till berörda på lägre nivå. Delaktighet, förankring och lärande betonas här. Förvisso brukar ledningen skapa ramar och förutsättningar, men berörda ska själva, ofta utifrån hög delaktighet, klara ut vad som borde förändras, vilka lösningar som är önskvärda och se till att de förverkligas och genomförs. Matlands övre policyrutor betonar enhetlighet i enlighet med fattade beslut, medan de nedre rutorna ofta leder till större variation eftersom utfallet styrs av en framväxande design.

Studerad satsning att organisera organiserandet kring stadens utvecklingsfrågor med hjälp av idén om innovation berör flera av Matlands rutor. Kommunstyrelsens uppdrag att utveckla ett innovationsprogram för hur staden ska arbeta med innovationsprojekt, kan som text och dokument betraktat ses som administrativ implementering – skriv fram ett förslag på program som vi sedan kan ta ställning till. Att däremot få kommunen att anamma innovation som ideal och att kommunens olika verksamheter ska genomsyras av innovation är mer att likna vid experimentell förändring. Förändringen har ett vagt mål och genom samverkan ska man pröva sig fram till nya fungerande lösningar. Studier har visat, inte minst i starkt professionella och expertstyrda kunskapsorganisationer där berörda har ett stort handlingsutrymme på basis av sin egen förståelse och bedömningsförmåga (Empson, 2017; Johansson, med flera, 2014; Sandberg & Targama, 2013), att förändring av den egna förståelsen och handlingsmönster och rutiner inte kan kommenderas fram. Förändrade sätt att bedöma och prioritera i vardagen behöver här växa fram inifrån, där verksamhetens institutionaliserade betingelser och beteendemönster också övervägs samfällt i processen. Processen får visa om även de andra rutorna är tillämpliga för att beskriva innovationsidéns resa in i kommunen. Matlands stilsiserande modell har hjälpt oss att tänka kring förändringens olika spänningsfält.

Följeforskning som metod och dess tillvägagångssätt

I detta kapitel beskriver vi vår syn på följeforskning som metod och hur den skiljer sig från traditionell forskning. Vi beskriver också vår data och hur vi samlat in och analyserat materialet inför denna rapport. Studien är avgränsad till tidsperioden 2015-2019, men vår förståelse för processen går längre tillbaka i tiden, då vi genom tidigare forsknings- och konsultuppdrag, anställningar, projekt och uppdragsutbildningar haft möjlighet att studera Göteborgs Stads arbete med utvecklingsfrågor sedan 2000-talet och därmed har en god förståelse för upprinnelsen till programmet, såväl som den lokala kontexten. Det gör att vi kan se innevarande programperiods arbete med innovation och utvecklingsfrågor i ett längre tidsperspektiv och brett sammanhang.

Följeforskning och fallstudie som metod

Följeforskning är det svenska begreppet för det som inom EU-kretsar benämns ”ongoing evaluation”, det vill säga en form av realtidsutvärdering. En övergripande tanke med följeforskning, och som vi har eftersträvat i vårt arbete, är att skapa ett samarbete mellan forskaren och de som genomför den studerade insatsen, vilket i sin tur inte bara ska borge för att bättre användning av slutsatser och rekommendationer, utan även fungera som stöd i processen. Styrkan som ofta lyfts fram med följeforskning är dess formativa tillvägagångssätt (till skillnad från ett summativt förhållningsätt där man i efterhand sammanfattar lärdomar) och dess uttalade målsättning att vara ett reflekterande stöd i de processer som analyseras. Den text läsaren nu har i sin hand är alltså bara en biprodukt av vår medverkan.

Förenklat skiljer sig följeforskning från både mer traditionell forskning och aktionsforskning (Svensson, m.fl., 2009). Vid traditionell forskning är praktiken intressen underordnade forskningen. Studerade processer blir då i första

hand ett ställe för insamling av data, ett studie- och analysobjekt, och resultatet av forskningen är primärt riktat mot forskarsamhället. Vid aktionsforskning underordnas istället forskningens intressen praktikens kunskapsintresse. Forskarna ses som konsulter och rådgivare för att skapa och utveckla de processer de medverkar i på ett för verksamheten ändamålsenligt sätt. Följeforskning däremot är en ömsesidig kunskaps- och lärprocess tillsammans och i samverkan med verk samma praktiker där olika perspektiv och erfarenheter sinsemellan och över tid berikar varandra.

Distinktionen mellan närhet och distans brukar lyftas fram när man bedömer för- och nackdelar med följeforskning som metod. Att kunna ge konstruktiv kritik i pågående utvecklingsförlopp förutsätter en viss närhet, insikt och kunskap om de processerna man är med och följer. Denna uttalade närhet är samtidigt det som brukar anses vara följeforskningens begränsning. Följeforskaren riskerar helt enkelt att bli så pass delaktig att det blir svårt att återföra kritiska iakttagelser i förhållande till dem man studerar. Antagandet är här att kritik underlättas om man utvärderar och bedömer på distans, och så är också säkert fallet. Mot det brukar ställas att kritik allena kanske inte befrämjar pågående utvecklingsförlopp, i all synnerhet om den kommer i efterhand - att vara efterklok är dessutom alltid mycket lättare. Att däremot vara under-tiden-klok är en svår konst. Som följeforskare är vi således varken observatörer eller förändringsagenter, likväl har vi varit innanför och i processen men med en sympatisk kritisk hållning. Sympatisk eftersom vi menar att utvecklingsprocesser kan öka organisationers förmåga och kapacitet att hantera olika utmaningar. Samtidigt försöker vi i pågående processer uppmärksamma och kritiskt granska rådande förställningar och antaganden, vilka annars riskerar att bli "blinda fläckar" i processer.

Det empiriska materialet i vårt arbete kan också med fördel karakteriseras som en fallstudie. Metoden är särskilt användbar när forskare ställer frågor om "hur" och "varför" för att skapa en helhetsbild av meningsskapande processer (Yin, 2017). Fallstudiens förmåga att ta kontextuella faktorer i beaktande är även den en fördel (Merriam, 1988). Fallstudier är vidare den samhällsvetenskapliga forskningsmetod som är lämpligast för att beskriva och analysera komplexa förhållanden och utvecklingsförlopp, och har använts flitigt då den genererar ett rikt material baserat på olika datakällor och beskriver fenomen på djupet (Eisenhardt och Graebner, 2007).

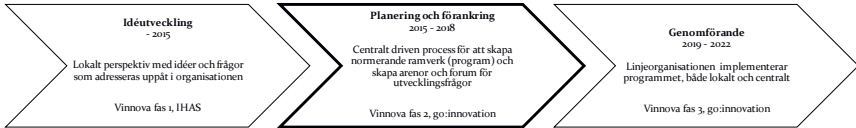
I vår roll som följeforskare har vi haft till uppgift att dokumentera utvecklingsprocessen såsom den kommit till uttryck på arrangerade möten och i intervjuer och samtal med deltagare, men även i skrivna dokument och på websidor mm. Vi har också som "kritiska vänner" haft löpande återföring och återkoppling av iakttagelser och preliminära analyser och på så sätt uppfattar vi att vår medverkan har varit relevant och användbar under utvecklingsprocessens gång. Men innovation är ett abstrakt begrepp och finns inte som något naturligt oberoende fenomen. Det är en social och språklig konstruktion som utgör ett begrepp om hur framtida arbetssätt och lösningar kan etiketteras. Begreppet avbildar inte en verklighet där ute, utan formar snarare vår syn på en viss del av verkligheten som laddas med avsikt och ambition. Det är ett begrepp som kan ha olika betydelse i olika sammanhang och ha olika innebörd för olika aktörer, vilket även inkluderar oss följeforskare. Därmed är vi också medskapare i stadens innovationsarbete, på gott och ont.

Hur vi avgränsat, samlat in och analyserat data

Följeforskningen har pågått parallellt med den studerade processen, och på samma sätt som flera deltagare fångas av händelserna i nuet har också vi fångats av skeendet och undrat hur gensvaret kommer bli på olika förslag exempelvis remisser, från normskapande instanser som politiken, styrgruppen, men även undrat vad det löpande enträgna organiseringsarbetet med handlingsplaner, aktiviteter och möten kan leda till. Gjorda intervjuer förstärkte även detta, då flera på frågan hur de ser på utfallet av policyprocessen gav uttryck för att "tiden får utvisa". Vi insåg därför att vi måste distansera oss från en spontan förståelse av skeendet som vi var en del i. Det har vi gjort genom att dels betrakta processen som ett uttryck för en strategisk förändringsprocess vars teoretiska lärdomar beskrevs i föregående kapitel, dels betrakta studerat förlopp i skenet av att vi följt arbetet över flera år. Istället för att bli uppslukade av händelseutvecklingen, olika intressen och framtida ovisshet har vi försökt att skildra skeendet utifrån att se processen som flera olika parallella, ofta löst kopplade, organiseringsprocesser och härigenom försökt visa på huvudstråken i att skapa och genomföra ett innovationsprogram.

Tidsmässigt är vår studie avgränsad till 2015-2019, men som vi beskrivit tidigare är denna tidsperiod bara ett nedslag i en process som pågått under en längre tid, till exempel genom olika utredningar, uppdrag och projekt. Tidsperspektivet för studien är därmed egentligen mer omfattande, och inkluderar såväl upprinnelsen till, som fortsättningen av, den studerade processen. För att

avgränsa och förstå studieobjektet har vi därför valt att inordna den studerade tidsperioden i en längre schematisk process som består av tre faser: en första fas som handlar om idéutveckling, en andra planerande fas (den vi redogör för i denna rapport), i vilken idéerna omsätts i planer och grunden läggs för framtida implementering av planerna och en tredje, kommande fas, inom vilken programmet förväntas omsättas i handling.



Den studerade processen kan beskrivas som en del av ett längre skeende som förenklat består av tre faser: idéutveckling, planering och genomförande.

Under den studerade tidsperioden har vi samlat in ett rikt material om planeringsprocessen genom olika källor. Fokus för vår datainsamling har varit det blivande innovationsprogrammet, processen att ta fram programmet och dess aktörer, möten och sammankomster. Vad gäller aktörer så har vi framför allt följt tre aktörs- och möteskonstellationer kopplade till innovationsprogrammet: projektledningsgruppen, utvecklingsgruppen i staden som satts samman för ändamålet samt innovationsprogrammets styrgrupp. Processen som vi studerat är komplex och har pågått samtidigt i många olika sammanhang och data återfinns därmed i form av dokumentation och rapporter, dels sådana som producerats inom staden om den studerade processen, dels sådana som tagit fram av Vinnova, Tillväxtverket, SKL och andra myndigheter. Vi har även tagit del av meningsskapande (Weick, 1995) runt specifika fenomen och aktiviteter. Vi har haft tillgång till detta meningsskapande på framförallt två olika sätt: genom kontinuerligt (i perioder varje vecka) deltagande observationer, med betoning på deltagande då vi har interagerat på mötena, och genom över tid ett sextiotal intervjuer, eller reflekterande erfarenhetssamtal, med representanter från berörda förvaltningar och bolag, samt sex av oss arrangerade fokusgruppsmöten där flera deltagare tillsammans diskuterat en viss frågeställning, t ex samverkan med näringsliv, innovationsarbetet i den egna förvaltningen eller statliga myndigheters roll i utvecklingsprocesser. Vi har också haft många informella samtal med tjänstemän inom Göteborgs Stad, dels i anslutning till olika möten eller över telefon, dels genom att vi setts i olika sociala sammanhang, t ex

konferenser, över en lunch eller på "after work". Vi har vidare medverkat på två av programmets studieresor, dels en till Trondheim vilken vi som följeforskare arrangerade, dels en till Köpenhamn. Slutligen omfattar vår data även en enkät till samtliga förvaltnings- och bolagschefer om hur de arbetar med innovation som gjordes av stadsledningskontoret med vårt stöd årsskiftet 2018-19.

Inom ramen för följeforskningsuppdraget, men även genom andra projekt och uppdrag, har vi också följt några olika företagsverksamheter som har stor bäring på hur innovation leds och organiseras, som exempelvis arbetet med att formulera ett lokalt innovationsprogram på Stadsbyggnadskontoret, kunskapsuppbyggnad kring innovation på Trafikkontoret, genomförandet av större innovationsprojekt (t ex Stadslinbanan) samt arbetet med så kallade testbäddar, t ex Sharing City Göteborg. Vi har även haft inblick i parallella processer med centraliserande och verksamhetsutvecklande ambitioner inom Göteborgs Stad, som omorganisationen av stadsdelsförvaltningarna, implementeringen av Göteborgs Näringslivsstrategiska program och genomförandet av jubileumsprocessen Göteborg 2021.

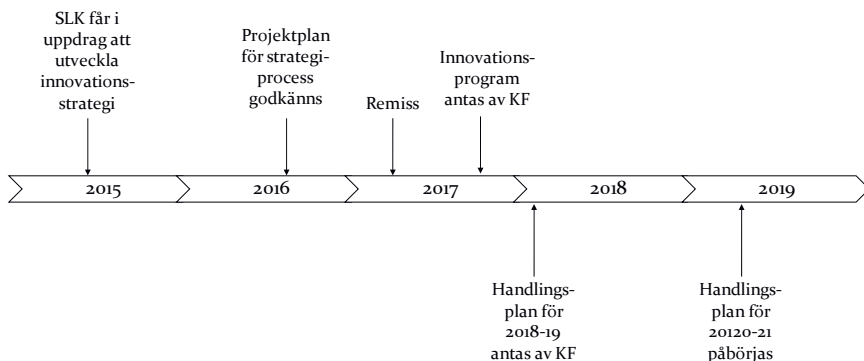
För att uppfylla syftet och belysa de utmaningar som skapandet av ett innovationsprogram innebär har vi haft en explorativ och sökande forskningsansats. Det har varit till stor hjälp att vi varit två i arbetet. Vi har därmed kunnat göra jämförande "empirinära analyser" av likheter och skillnader i vårt material, i och över tid, olika gruppers utsagor exempelvis om processen och hur möjligheter och hinder beskrivs, vem som gör vad, hur och varför. På så sätt har vi successivt utvecklat vår förståelse för studerad process, diskuterat frågeställningar perspektiv och analysverktyg. Analysen har på ett teoretiskt plan inspirerats av teorier och modeller om strategisk förändring och implementering samt mer allmän teori om utvecklingen av offentlig sektors styrning, varav de mest framträdande redovisades i föregående kapitel. Insikterna som presenteras i denna rapport är också till stor del utvecklade i nära samspel med processens deltagare och vi har vid flera tillfällen haft möjligheten att återföra och diskutera våra iakttagelser och reflektioner med deltagarna, både på interna möten och vid mer publika framträdanden. Några av våra inspel upplever vi har fått relativt stor betydelse för processen och dess organisering, inte minst vårt ramverk för vad som karaktäriserar kommunens olika sektors innovationsarbete, vilket vi presenterar längre fram i denna rapport i form av tre olika kommunala innovationslogiker.

Göteborgs Stads arbete med innovationsprogrammet

Det här kapitlet beskrivs Göteborgs Stads arbete med att utarbeta och implementera ett kommunövergripande innovationsprogram under hösten 2015 till sommaren 2019. Studerat skeende är en process bestående av flera olika processer, såväl hindrande som möjliggörande. Processen börjar inte 2015 och är inte slut 2019, den började långt innan i form av olika projekt och uppdrag med bäring på utvecklingsfrågor, och den fortsätter både inom ramen för en centralt initierad handlingsplan för åren 2020-2023, och mer fritt inom Göteborgs Stads olika verksamheters ordinarie arbete med utvecklingsfrågor. För att förstå och analysera processen behövs därför en bild av vad som föranlett beslutet att utforma ett gemensamt innovationsprogram, men också vad som planeras under kommande år. Kapitlet ger också en lite bredare inramning av arbetet med innovationsprogrammet, genom att beskriva några andra viktiga processer som skett inom Göteborgs Stad samtidigt som arbetet med innovationsprogrammet genomförts.

Innovationsprogrammets formella beslutsprocess

Det är närmast självklart att det händer mycket under de år vi följt arbetet, och att det bara är en bråkdel som kan dokumenteras, beskrivas och analyseras. Inte desto mindre vill vi inledningsvis förenklat och i en i tidslinje ange några övergripande aktiviteter och beslutsdatum som varit hållpunkter i arbetet med innovationsprogrammet under de år som den här rapporten handlar om.



Programprocessens formella beslutsordning

Processen med att ta fram innovationsprogrammet startar formellt den 3 juni 2015, då Göteborgs kommunstyrelse gav stadsledningskontoret i uppdrag att utveckla *"en strategi för innovationsarbetet som innefattar en modell för hur staden ska arbeta med innovationsprojekt"*. Motsvarande uppdrag fanns också explicit uttryckt i kommunfullmäktiges budget för 2016. Uppdraget hade vuxit fram i en formell och informell dialog mellan tjänstemän och stadens politiska ledning och det övergripande syftet med uppdraget var inledningsvis vagt, men förtydligades i form av en handlingsplan för framtagandet av strategin. Handlingsplanen godkändes den 9 september 2016 av kommunstyrelsen. Enligt handlingsplanen var syftet med att utarbeta strategin att utveckla *"ett strukturerat arbetssätt för innovation som möjliggör för näringsliv, offentlig sektor, akademi och civilsamhället att i nära samarbete utveckla framtidens lösningar"*. I dokumentet slogs också fast att *"innovationsarbetet ska ge samhällsnytta för boende, besökare och näringsliv samt bidra till en hållbar utveckling och stärka Göteborgs globala utvecklingskraft"*. Vår bild är att uppdraget därmed både hade ett internt och externt perspektiv och sågs som ett sätt att öka Göteborg stads kapacitet att vara innovativ inom såväl den egna organisationen som i samverkan med andra samhällssektorer.

Under processens gång byttes sedan ordet innovationsstrategi ut mot innovationsprogram för att ligga i linje med Göteborgs Stads egna riktlinjer för benämning av styrande dokument och nio månader senare, den första mars 2017, var ett första förslag till innovationsprogram färdigt och kommunstyrelsen beslutade att sända detta på remiss till stadens samtliga nämnder och bolag. Totalt inkom 40 olika svar, mestadels positiva, och ett halvår senare, den

4 oktober 2017 antogs Göteborgs första Innovationsprogram av kommunfullmäktige. Programmet gäller för 2018-2023 och beskriver syfte och mål med innovationsarbetet samt några övergripande strategier för hur målen ska nås. Parallellt med framtagandet av programmet arbetades också en handlingsplan för genomförande av innovationsprogrammet för 2018 – 2019 fram. Handlingsplanen omfattar 30 olika åtgärder och antogs av kommunfullmäktig den 7 februari 2018.

Upprinnelsen kring stadens arbete med innovationsprogrammet

Beslutet att utarbeta ett innovationsprogram är som sagt ett resultat av projekt och processer som pågått före den tidsrymd vi studerat, det vill säga före 2015. Den i tiden närmaste är förmodligen det Vinnovafinansierade projektet Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer (IHAS) vilket bedrevs mellan 2013-2015 som ett samarbete mellan i första hand Johanneberg Science Park, Göteborgs Stad, Mistra Urban Futures och dåvarande SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, numera RISE. I det arbetet samlades personer, eldsjälar, inom och utanför Göteborgs Stad som på olika sätt arbetade med utvecklingsfrågor i Göteborg. De identifierade en rad hinder för innovation inom stadsutvecklingsområdet och konstaterade att Göteborgs aktörer har svårt att strategiskt samordna och koordinera olika större utvecklingsprocesser. De pekade också ut Göteborgs Stad som en central aktör för stadsutvecklingen och det hållbarhetsrelaterade utvecklingsarbetet i Göteborg, och menade att det är viktigt att kommunen har kunskap och kapacitet att samordna och driva utvecklingsprocesser tillsammans med Göteborgssamhällets olika aktörer, Staten och EU som bidrar till att lösa olika hållbarhetsutmaningar som Göteborg står inför, exempelvis klimatfrågan och de ökande sociala klyftorna i staden. Man konstaterade också att Göteborgs Stad medverkar i många innovations/utvecklingsprojekt, men att innovationsarbetet är reaktivt och saknar en strategisk inramning. Det ansågs i sin tur leda till ad-hocorienterade och slutna utvecklingsprocesser och att lärandet kring olika prioriterade satsningar blir fragmenterat. Ett förslag till innovationsstrategi för Älvstaden, ett av Göteborgs största stadsutvecklingsområde, togs därför fram och diskuterades med företrädare för Göteborgs Stads olika verksamheter inom projektet. Strategin bestod av ett antal delstrategier som handlade om allt från vikten av att fokusera innovationsarbetet, till behovet av att driva innovationsarbetet i en öppen innovationskultur.

Förslaget till innovationsstrategin för Älvstaden antogs aldrig politiskt. Istället önskade några av kommunens ledande politiker att en strategi för hela stadens innovationsarbete utvecklades, och samtidigt som diskussionen med den högsta politiska ledningen om hur resultatet från IHAS skulle användas pågick, gick IHAS över i en andra fas, finansierad av Vinnova. Projektet döptes om till Go:Innovation, stadsledningskontoret blev projektledare istället för Johanneberg Science Park och projektets uppgift blev att stödja framtagandet av Göteborgs Stads kommungemensamma innovationsstrategi. Ett liknande projekt skapades samtidigt inom EUs strukturfondsprogram, som även det syftade till att stödja framtagandet av innovationsprogrammet. Med dessa så kallade *stödjande projekt* gavs programprocessen en inramning och förväntan från externa parter och berikades med kunskap och nätverk, men också ekonomiska resurser för utredningar och personal. Baksidan med de stödjande projekten var att den administrativa bördan ökade, samt att de mål som finansierarna (Vinnova och EU/Tillväxtverket) hade med sina insatser inte alltid stämde överens med processens behov och en del kreativitet behövdes därmed för att anpassa projektens innehåll så att de var tillfyllest ur allas perspektiv.

Några parallella skeenden inom Göteborgs Stad

Arbetet med innovationsprogrammet, och inte minst beslutet att utarbeta ett innovationsprogram för *hela* staden och inte bara för Älvstadenprojektet, kan ses i ljuset av att det sedan ett antal år pågår en gradvis central samordning av Göteborgs Stads verksamheter. Bevekelsegrunderna är flera och bland annat finns hopp om att en ökad central samordning skall leda till enhetlighet, bättre helhetssyn, samordning och i förlängningen såväl höjd kvalitet som effektiviseringar. Flera bolags- och förvaltningsöversyner har genomförts, vissa med ändrade strukturella resultat. Denna perspektivförskjutning, från periferi och decentralisering med stor lokal självständighet mot starkare tilltro till centralt styrd planering, uppföljning och kontroll, påverkar också hur kommunen organiserar sina utvecklingsprocesser, vilket i sin tur direkt och indirekt påverkar arbetet med innovationsprogrammet. Bland annat har kommunen parallellt med innovationsprogrammets framtagande skapat två nya centrala nämnder för förskole- respektive skolfrågor, och det är nog bara en tidsfråga innan individ- och äldreomsorg också organiseras i fackförvaltningar. Omorganisationen av staden har dels tagit stora resurser i anspråk i form av tid, pengar och uppmärksamhet, men skapar också ett handlingsvakuum. Det senare kan göra det svårt att fatta beslut kring frågor, t ex om man ska arbeta med innovation, men

också bidra till att gamla lösningar luckras upp och skapa möjligheter att snabbt förankra nya idéer.

En ökad central samordning har också bidragit till att kommunledningen efterfrågar en bättre överblick över och samordning av kommunens styrande dokument. Detta innebär att det sedan några år tillbaka finns en gemensam struktur för hur styrande dokument benämns och beslutas. Det finns olika nivåer, och man skiljer på visioner, program, policys och handlingsplaner. Programmen förväntas vara tidsatta och ska också ange hur de förhåller sig till andra program. Därmed vill man skapa ett mer sammanhållet styrsystem, och också reducera antalet mål och därmed minska upplevd målträngsel. För att hjälpa verksamheter såväl som ledningen att navigera bland programmen har också ett arbete med att synliggöra och sortera styrdokumentet i form av en strategisk karta initierats av stadsledningskontoret. Arbetet med att bringa ordning och reda bland styrdokumentet har skapat en struktur som arbetet med innovationsfrågor har haft att inordna sig i, men också gett innovationsarbetet legitimitet och viktiga kopplingar till andra strategiska frågor i staden, inte minst övriga program, t ex för näringslivsutveckling, turism, klimat och jämlik stad.

Under hela tiden vi följt Göteborgs Stads arbete med innovationsprogrammet har vi förutom tecken på centraliseringsambitioner, hört såväl från stadsledningen som olika verksamhetsförestandare, framförallt det senaste året, att kommunens ekonomi är ansträngd, och att det kommer inte bli ljusare de närmaste åren. Bilden av ett allt kärvare ekonomiskt läge har underbyggts och beskrivits med hjälp av statistik och prognoser. Den demografiska utvecklingen i staden visar på sviktande skattekraft, då det blir färre i arbetsför ålder och kostnaderna för äldre ökar. Det handlar inte bara om ekonomi, lika bekymmersamt är det att rekrytera och behålla personal inom flera av kommunens verksamheter. Under de senaste åren har stor medial uppmärksamhet riktats mot olika strukturella utmaningar för kommunsektorn, där flera förslag handlat om att staten måste ta en större roll. Göteborgspolitikens och kommunledningens svar på ovanstående är tydligt: fokusera på kärnverksamheten! Eftersom innovationsarbete är vagt, ofta riskfyllt och av flera ansett som något som inte hör till det kommunala kärnuppdraget är självfallet det ekonomiska läget besvärande, snarare än en möjlighet, även om många försökt att argumentera för att det är särskilt i tuffa tider som innovation och tänka nytt behövs.

Processens aktörer

Arbetet att utveckla innovationsprogrammet initierades och leddes av Stadsledningskontoret i nära samverkan med Stadshus AB. Arbetet bedrevs i form av ett internt projekt som genomfördes av en mindre *programgrupp* med tre till fyra personer (plus projektledare). Programgruppen fungerande som motor och resurs för arbetet och initierade och höll samman det mesta av arbetet med att utveckla och förankra innovationsarbetet. Programgruppens arbete leddes av två *projektledare* en från respektive organisation. Gruppens övriga deltagare var personer med specifika uppdrag kopplade till programprocessen, så som en kommunikatör samt tjänstepersoner med uppdrag sedan tidigare att utreda och samordna olika frågor, t ex hur Göteborgs Stad arbetade med Smart Cities och testbäddar, men också sådana som projektanställts specifikt för programarbetet. Programgruppens deltagare kom dels från Stadsledningskontoret, dels lånades de in från andra förvaltningar och bolag så som Business Region Göteborg och stadsdelarna Västra Hisingen och Västra Göteborg. Några var också projektanställda personer som kom utifrån, främst för att arbeta med kommunikation. Programgruppens sammansättning förändrades några gånger under processen, särskilt svårt var det att tillsätta posten som kommunikatör. En av projektledarna lämnade också efter ett år sitt uppdrag och ersattes av en person från stadsledningskontoret med erfarenhet av att arbeta på med stadens styr- och ledningssystem. Härigenom fick projektgruppen kompetens och praktisk kunskap om hur innovationsprogrammet behövde vara utformat för att fasas in i stadens övergripande styrsystem. Programgruppens arbete styrdes av en *styrgrupp* som bestod av Stadsledningskontorets ledningsgrupp och VD för Stadshus AB samt Business Region Göteborgs (BRGs) VD, den senare därför att BRG sedan tidigare hade ett processägarskap för innovation. Styrgruppen var beslutande organ, vilket innebar att det var den som formellt tolkade uppdraget, godkände programskrivningar och var instans gentemot kommunstyrelsen. Styrgruppens sammansättning förändrades över åren, och i slutet av programperioden rapporterade projektledarna till ledningsstaben för stadsledningskontoret.

För att förankra arbetet i kommunens olika verksamheter och göra innovationsprogrammet till en bred angelägenhet för hela organisationen skapades vidare en *utvecklingsgrupp*. Utvecklingsgruppen bestod inledningsvis av handplockade personer på förvaltningar och bolag som visat stort intresse vad gällde innovationsfrågor. Anledningen till att man valde en expertdriven istället för representativ utvecklingsgrupp var att man ville ha personer med förkunskaper

som stöd i framtagandet av strategin, men delvis också för att de medverkande hade varit med under IHAS och drivit fram uppdraget att ta fram ett innovationsprogram underifrån. Utvecklingsgruppens uppgift var att löpande under projektet i samarbete med programgruppen medverka till att dels utveckla innovationsstrategin, dels förankra för diskussion inom sina respektive verksamheter. Vid sidan om den primära funktionen att vara en arena för lärande och erfarenhetsutbyte blev träffarna också ett tillfälle för deltagarna att stämma av olika operativa frågor som behövde samordnas inom kommunen.

Slutligen skapades en extern *referensgrupp*. Denna bestod av experter från Göteborgs Universitet och storföretag som var kunniga i innovationsfrågor. Tanken var att säkerställa en bred extern förankring och legitimitet i staden. Gruppens uppgift var att stödja programgruppen och utvecklingsgruppen med kunskap om innovationsfrågor och fungera som bollplank, vilket den inledningsvis också till viss del gjorde.

Kort efter att innovationsprogrammet antagits antog kommunfullmäktige även en handlingsplan för programmets genomförande. Några förvaltningar och bolag fick ett särskilt insatsansvar i handlingsplanen (Intraservice, Konsument och medborgarservice, Social resurs, Inköp och upphandling, Business Region Göteborg samt stadsledningskontoret), och programgruppen och utvecklingsgruppen kompletterades därför med en *utökad projektgrupp*. Gruppen består av insatsansvariga tjänstemän från deltagande förvaltningar. Gruppen ska säkerställa framdrift inom olika aktiviteter, säkerställa uppföljning och tydliggöra beroenden mellan olika insatser. Insatsansvarigas uppdrag handlar också om att dels fungera som kommunikationslänk och därmed bidra till förankring i den egna verksamheten, dels marknadsföra innovationsprogrammet i den egna verksamheten och andra relevanta sammanhang.

Innovationsprogrammet

Det kanske mest påtagliga resultatet av den studerade processen är själva programmet. Innovationsprogrammet gäller tidsperioden 2018-2023 och beskriver Göteborg Stads syn på innovation, målet med Göteborgs Stads innovationsarbete och fem övergripande strategier för hur målen ska nås. Programmet redogör också för hur innovationsprogrammet som sådant länkar till andra program i staden. Enligt innovationsprogrammet är målet att innovation ska skapa nytta för boende, besökare och näringsliv och bidra till ett jämlikt och hållbart Göteborg. Målbilden ska nås genom tre delmål: För det första ska Göteborgs Stad ha ett strukturerat arbete med innovation som utgår från gemen-

samma prioriteringar, för det andra ska medarbetare ha goda förutsättningar att vara innovativa och utveckla verksamheten och för det tredje ska Göteborg vara erkänd som innovationsledande stad. Det finns inga indikatorer för de olika målen, utan dessa förväntas utvecklas inom ramen för ordinarie delegationsordning och följas upp i ordinarie uppföljningsprocesser. Värderingsmätningar och självskattning nämns som tänkbara angreppssätt. Syftet med det tredje målet är att externa aktörer ska kunna utvärdera Göteborg Stads förmåga. Det senare är något otydligt, eftersom målet snarare är formulerat som territoriets samlade kapacitet och därmed endast till liten del beror på Göteborg Stads förmåga.

Innovation definieras i programmet som *"Något nytt som skapar värde och får spridning"*. Programmet skiljer på graden av nyhetsvärde genom att konstatera att *"Allt som görs för första gången i den egna verksamheten inte är att betrakta som innovation"* och att syftet med programmet därför primärt är att stärka Göteborgs Stads förmåga att utveckla idéer som är *"nya för Göteborgs Stad, Sverige och Världen"*. Enligt programmet innehåller begreppet innovation vidare *"en grad av radikalitet"* och behöver därför förutsättningar och resurser utöver det som krävs vid *"ordinär verksamhetsutveckling"*. Att innovation kräver ett särskilt arbetssätt och resurser förklaras vidare med att innovation förutsätter *"andra ordningens lärande"* där man ges tid att ifrågasätta rådande lösningar och arbetssätt, inte bara förbättra dem.

Människor, krockar mellan olika kulturer och synsätt, samt samverkan lyfts fram som centrala framgångsfaktorer för innovationsarbetet. Vidare pekar programmet på vikten av formalisering, systematik och rutiner och beskriver en grindbaserad beslutsprocess för Göteborg Stads innovationsarbete. Enligt programmet kan denna process användas för både stadenövergripande innovationsprojekt och mindre innovationsprojekt hos enskilda förvaltningar och bolag. Innovationsprocessen motiveras med att den gör det möjligt att *"säkra kvaliteten i innovationsarbetet och fatta medvetna beslut om resurser och grad av engagemang baserade på analyser av risker och nytta"*. Innovationsprocessen består av fyra delsteg: Generera idéer och koncept; Utveckla, testa och verifiera; Implementera och skala upp; Sprida lösningar, erfarenheter och lärdomar.

Innovationsprogrammet är uppbyggt kring fem strategier. Dessa beskriver hur målen i programmet ska nås och varje strategi bryts ner i handlingar som beskrivs i punktform under rubriken *"genom att"*. Innovationsprogrammets första strategi lyder *"Fokusera innovationskraften"*, vilket enligt programmet är en nödvändighet för att uppnå stadens mål. Tanken med strategin är att sam-

la stadens innovationsarbete till några övergripande och gemensamt prioriterade innovationsområden som identifieras och fastslås i en återkommande beslutsprocess. Inom ramen för de prioriterade innovationsområdena ska organisationen sedan driva gemensamma projekt. Genom ett sådant förfarande möjliggörs enligt programmet gemensamt risktagande och uppbyggnad av en långsiktig kompetensbas. Utöver detta gemensamma förfarande ska nämnder och förvaltningar fastslå prioriteringar utifrån det egna uppdraget och ekonomiska ramar.

Den andra strategin i innovationsprogrammet är att *"Driva innovation i samverkan"*. Denna strategi går ut på att bidra till ett starkt innovationsklimat inom Göteborgs Stad genom att driva innovationsarbetet i samverkan med näringsliv, akademi, civilsamhälle och andra offentliga organisationer. Grundtanken är att man genom samverkan dels får tillgång till andra aktörers kraft, dels kan dela risker med andra. För att kunna samverka på ett bra sätt är det enligt programmet angeläget att Göteborgs Stad är en attraktiv aktör för det (lokala) innovationssystemet och att man deltar aktivt på olika arenor och plattformar lokalt, nationellt och internationellt. Det är också viktigt att man som offentlig organisation säkerställer långsiktighet, transparens, likabehandling och samhällsnytta.

För att öka innovationsförmågan krävs enligt programmet formalisering, systematik och rutiner. Innovationsprogrammets tredje strategi handlar därför om att *"Utveckla och förvalta processer, metoder och verktyg som stärker innovationsförmågan"*. Centralt för denna strategi är idén om att verksamheten behöver stöd i form av gemensamma processer och (digitaliserade) metoder för hur ett inkluderande och brukarcentrerat innovationsarbete ska bedrivas. Projektmodeller, upphandling som efterfrågar och tillåter nya lösningar och kommunikation som förtydligar stadens ambitioner när det gäller innovation samt underlättar kontaktskapande lyfts fram som strategiska verktyg.

Programmets näst sista strategi handlar om medarbetarperspektivet, nämligen att *"Odling av innovationsfrämjande kultur"*. Denna kultur bör enligt programmet bygga på tillit och förtroende. Normkritik, nyfikenhet, mod och risk samt vilja att möta det som är okänt är viktiga faktorer i en innovationsfrämjande kultur. Likaså öppenhet, eftersom en stor del av innovationsarbetet drivs i samverkan med andra, vilket kopplar samman strategi fyra med programmets andra strategi, den om samverkan. Att öka ledarskapets förståelse för, och förmåga att leda, en innovationsfrämjande kultur, utveckla strukturer och belöningssystem som stimulerar en innovationsfrämjande kultur, attrahera och be-

hålla utvecklingsinriktade medarbetare och erbjuda kompetensutveckling och mötesplatser för innovationsfrågor pekas ut som delstrategier i kulturbygget.

Programmets femte och sista strategi går ut på att *"Organisera Göteborgs Stads gemensamma innovationsarbete"* och uttrycker ett behov av att utveckla en lednings- och samordningsfunktion för innovation med ett antal specialistkompetenser som kan katalysera, koordinera och följa upp innovationsarbetet. Samtidigt som strategin tydligt pekar på behovet av någon form av central kapacitet för innovation, pekar strategin på vikten av att organisera arbetet i samverkan genom ett samskapande, nätverksbaserat arbetssätt över förvaltnings- och bolagsgränser.

Handlingsplan 2018-2019

För att realisera delar av innovationsprogrammet togs en handlingsplan fram som konkretiserar de insatser som skulle göras under 2018 och 2019. Planen omfattar ett antal förvaltningar och bolag vilka fått särskilt ansvar att utifrån befintligt uppdrag och reglemente genomföra olika insatser (Business Region Göteborg, Inköp och upphandling, Intraservice, Konsument och medborgarservice, Social resurs, Stadsledningskontoret, Trafikkontoret). Arbetet koordineras, leds och följs upp av stadsledningskontoret.

Handlingsplanen beskriver totalt 30 olika åtgärder (3 - 10 åtgärder per strategi) och pekar ut vilka förvaltningar och bolag som ansvarar för respektive åtgärd. Några av de föreslagna åtgärderna finansieras med hjälp av externa projektmedel från EU och Vinnova, men merparten förväntas lösas inom befintlig budgetram. Stadsledningskontoret ansvarar för 24 av de 30 åtgärderna. Innovationsprogrammet och dess handlingsplan beskriver en ambition att utveckla och förändra sättet kring hur kommunen bedriver större utvecklingsfrågor. Innovationsprogrammet pekar på behovet av ett *"strukturerat arbetssätt"* och att *"ett strategiskt och fokuserat innovationsarbete innebär att Göteborgs stad kan samordna och prioritera sina resurser så att organisationen gör rätt saker, engagerar rätt aktörer och snabbare når önskad effekt"*. Handlingsplanen pekar också på behovet av ett mer strukturerat arbete, men lyfter även fram att syftet är att öka stadens kapacitet och att aktiviteterna i programmet är ett sätt att *"påbörja ett förändringsarbete"*.

Många av aktiviteterna som förväntas genomföras av stadsledningskontoret är nya insatser som identifierats och beslutats om som effekt av innovationsprogrammet. De är av olika karaktär och omfattning och berör olika staber inom stadsledningskontoret. Vissa handlar om att initiera utbildningar i innovations-

ledning, planera stadens gemensamma chefsdag, andra handlar om att ta fram sätt att mäta innovationsarbetet genom indikatorer på innovation och åter andra handlar om att utveckla olika modeller och arbetsordningar, till exempel en projektmodell för hur kommunen ska arbeta med stora innovationsprojekt. Aktiviteterna på de andra förvaltningarna och bolagen är över lag sådana som redan pågår sedan längre tid och eller som initierats bara delvis eller helt utanför innovationsprogrammet men nu ramar in som innovationsinsatser. Också de är av olika karaktär och omfattning – till exempel att utveckla en social sciencepark och att utveckla en verktygslåda för brukarcentrerad tjänstedesign tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting.

En process bestående av olika processer

Studerad process att ta fram och implementera ett innovationsprogram består av en rad olika processer med sinsemellan olika och delvis överlappande målbilder och aktörskonstellationer, varav några av de mest centrala beskrivs här. Arbetet med att utveckla innovationsprogrammet och en handlingsplan för programmets implementering leddes som vi beskrivit ovan av programgruppen, med vägledning av styrgruppen. En central utgångspunkt för programgruppens arbete var att innovationsprogrammet skulle bli ett verktyg som möjliggör för kommunen att på ett strukturerat och handlingsinriktat sätt ta sig an de brister vad gäller kommunens utvecklingsarbete som IHAS-projektet hade identifierat; att det inte förelåg någon strategisk samverkan mellan olika förvaltningar och bolag rörande innovation, att det förelåg låga kunskaper och bristande rutiner kring uppskalning av olika försök, samt att en förvaltningskultur dominerar över innovationskultur i det löpande utvecklingsarbetet. Det fanns även frön till olika strategier för att hantera de här hindren genom den innovationsstrategi för Älvstaden som utvecklats inom IHAS, men aldrig antagits.

För styrgruppen var innovation samtidigt en av många frågor som kommunen hade att hantera. De betonade därför vikten av kopplingar till centrala mål i staden, som att arbeta stadenövergripande, och att programmet ska bidra till att förbättra effektivitet och måluppfyllelse. De var också nogsamma om förväntansbilderna som programarbetet kan skapa i organisationen, och att denna skulle vara realistisk. Strategi 5 om att organisera stadens gemensamma innovationsarbete för att stärka innovationsförmågan, diskuterades exempelvis flera gånger och styrgruppen var tydlig med att arbetet inte handlar om att bygga upp någon central innovationsfunktion på stadsledningskontoret. Vidare påta-

lades att inga resursmässiga åtaganden kan utlovas, utöver de medfinansieringsåtaganden som extern finansiering från Vinnova och Tillväxtverket innebar.

Uppgiften att ta fram själva innovationsprogrammet och den därtill hörande handlingsplanen, det vill säga själva dokumenten, kom inledningsvis att strukturera mycket av programgruppens arbete, men handlade om så mycket mer, inte minst att initiera en riktad diskussion bland stadens olika förvaltningar och bolag om innovation och brister i kommunens utvecklingsarbete. För stadsledningskontoret underlättade programprocessen dessutom samordningen mellan olika medarbetare, uppdrag och projekt som redan på olika sätt syftat till att skapa strukturer för stadens utvecklingsarbete, men hade saknat ett gemensamt sammanhang. Det fanns sedan tidigare nämligen flera uppdrag som på olika sätt tangerade utvecklings- och innovationsfrågor, t ex en utredning om en utvecklingsenhet, ett uppdrag att samordna insatser inom området Smarta Städer och ett uppdrag att utreda frågan om ett så kallat Grants Office, men dessa upplevdes delvis ”flyta omkring”. Genom att de inordnades i innovationsstrategiprocessen gavs dessa initiativ en mer strategisk inramning.

De första åren bedrevs processen framförallt i form av regelbundna möten och workshops med utvecklingsgruppens deltagare. Till dessa bjöds externa föredragshållare från andra kommuner, statliga myndigheter, akademi och näringsliv in och exempel från hur andra länder och städer samt hur stora privata verksamheter arbetar med innovation kom därmed till en början att vägleda diskussionen om innovationsbegreppet och innovationsprogrammets utformning. Flera vi intervjuat i utvecklingsgruppen uppskattade utblickarna som gav många insikter. Samtidigt gav de även uttryck för att programledningen härigenom indirekt definierade innovation på ett sätt som de inte alltid kunde hålla med om och medpresenterade en förväntansbild av mer genomgripande förändringar av hur kommunens förvaltningar och bolag borde organisera sitt utvecklings- och innovationsarbete. Andra efterlyste också mer internt erfarenhetsutbyte i staden, att man på möten borde avsätta tid till att dela med sig av gjorda erfarenheter och praktiska tips kring de olika utvecklingsarbeten man redan bedriver.

Några av programgruppens tidiga aktiviteter framstår så här i efterhand som särdeles viktiga för genomförandet, och närmast att betraktas som implementeringsverktyg för framförvarande process. En sådan är programgruppens tidiga strävan att lyfta kulturfrågan. Arbetet med att uppmärksamma rådande kultur och skapa en delvis ny värdegemenskap i terminologi och metoder runt innovationsbegreppet har varit ständigt återkommande i processen. Förvalt-

ningskulturen hade ju redan i IHAS-projektet identifierats som en hämsko för att verka i en mer innovativ riktning och tidigt i processen anlätades en organisationskonsult för att utvärdera och diskutera rådande kultur inom Göteborgs Stad, framför allt på ledningsnivå. Härigenom ville man initiera en diskussion om och få en djupare förståelse för dominerande värderingar och normer och hur dessa på olika sätt genomsyrar chefers och medarbetares tankesätt och påverkar rådande handlingsmönster och rutiner. Medarbetares och chefers självskattningar av rådande kultur gjordes inom ramen för arbetet i form av en enkel kulturinventering, som visade nedslående resultat med tanke på idén om innovation. Mätningarna tolkas i diskussionerna som att det finns ledarideal inom kommunen som inte uppmuntrar försök, och heller inte tolererar risk och misstag. Kulturdiskussionen kom därmed i mångt och mycket att handla om att ett av stadens fyra gemensamt beslutade förhållningsätt, det om att premiera nytänkande, inte funnit sina verksamma former.

Delvis som svar på den genomförda kulturinventeringen, delvis som svar på att de i IHAS-projektet identifierade kunskapsbristerna kring att lära av egna och andras erfarenheter, talade man tidigt i processen om vikten av att utbilda stadens chefer och medarbetare om innovation. HR-avdelningen centralt på stadsledningskontoret gavs en roll i det här arbetet, och 2017 ägnades kommunens normskapande arena, chefsdagarna, som samlar stadens alla chefer, åt innovation. Två uppdragsutbildningar i innovationsledarskap arrangerades också i kommunen. Den ena utbildningen riktades till en stadsdelsförvaltning som sedan tidigare visat intresse och fått projektmedel från Vinnova, den andra utbildningen samlade främst första linjens chefer och personer ansvariga för olika utvecklingsprocesser brett från stadens olika bolag och förvaltningar. Programgruppen var även den med i det nationella nätverk med andra städer som erhållit motsvarande medel från Vinnova. De träffades flera gånger under projektperioden, och möten med de andra städerna innefattade erfarenhetsutbyte och utbildande inslag, bland annat under ledning av forskare från Handelshögskolan i Stockholm.

Genom en aktiv kommunikation skapades uppmärksamhet kring såväl programmet som kommande innovationsbehov i staden. Utifrån ett ledningsinitierat förändringsarbete är kommunikation ett viktigt ledningsinstrument, det ska inte bara förmedla information, utan också motivera och stödja arbetet med att förverkliga föreliggande intentioner och ambitioner. Bland annat tog man fram ett nyhetsbrev som löpande använts för att uppdatera processens deltagare och nyckelintressenter om vad som sker inom projektet. Vid sidan om

den löpande kommunikationen kring processen och programmets utveckling genomfördes också några större externa kommunikationsinsatser, som inte ska underskattas om man ser programarbetet ur ett vidare perspektiv. Bland annat gick Göteborgs Stad våren 2018 till final i EU:s utlysning iCapital bland Europas mest innovativa städer. iCapital är en tävling som anordnas av EU, och tävlingen syftar till uppmärksamma och driva på innovation i europeiska städer. Vidare medverkade programmet på Kvalitetsmässan och i Almedalen. Det är aktiviteter som alla på lite olika sätt skapar uppmärksamhet kring stadens programarbete, inte minst på hemmaplan. Till kommunikationsinsatserna kan också räknas Göteborgs Stads medverkan som pilotkommun i Sveriges Kommuner och Landstings utveckling av den så kallade innovationsbarometern. SKLs arbete utgår från den innovationsbarometer som den danska organisationen Centrum för innovation initierade, och som även genomförts i de andra nordiska länderna. Syftet med undersökningen är att skapa uppmärksamhet och inspirera kring innovation genom att mäta hur kommuner i Sverige arbetar med innovation och därigenom öka kunskapen om offentlig sektors innovationsförmåga. Mätningen ska på så sätt ge bättre beslutsunderlag till politiker och tjänstepersoner. Även det här arbetet skapar uppmärksamhet kring stadens program och länkar inte bara arbetet till utvecklingsarbete som sker inom andra kommuner utan sätter det även i en nordisk kontext. Projektgruppen har även varit på och tagit emot studiebesök från andra kommuner, både svenska och från de andra nordiska länderna.

Själva programtexten skrevs huvudsakligen fram av projektledarna med stöd av programgruppen och projektets kommunikatör. Den remitterades i omgångar till utvecklingsgruppen, som inom ramen för processens återkommande möten diskuterade olika frågeställningar kopplade till programförslaget fem strategier och tillhörande "genom att" satser. Programmets formuleringar och strategier utgick från IHAS projektets förslag och utrymmet för processens deltagare att från grunden skapa ett program var därmed begränsad. Istället handlade processen om att förankra och justera en redan etablerad definition av innovation och tillhörande strategiskt ramverk. Materialet från IHAS-projektet kom under processens gång dock att omformuleras för att inordnas i kommunens då nya riktlinjer för styrande dokument. Inom dessa är det inte bara noga med att dokumenten har snarlik layout och grammatik, utan att de även kopplas samman innehållsmässigt. Eftersom innovationsprogrammet och dess underliggande process är ett medel och verktyg för att nå stadens olika visioner och mål kom programmet att behöva förhålla sig till andra sty-

rande dokument och program. Det var således inte bara att skriva fram ett nytt program, andemeningen skulle också förhålla sig till andra styrande dokument och deras olika ambitioner och organiseringsprocesser. Det här är ingalunda oväsentligt då mycket tid för projektledarna har ägnats åt att samordna organiseringen av organiserandet, vilket i det här fallet bland annat konkret har handlat om att stämna av med andra programföreträdare, styrgruppen, olika verksamhetsföreträdare och också att väga ord på guldväg.

Under våren 2017 remissbehandlades så innovationsprogrammet inom stadens olika förvaltningar och bolag. Av remissvaren att döma var det inte bara programtexten som kommenterades, utan även hur man uppfattade den process inom vilket arbetet skett. Arbetet med att ta fram ett innovationsprogram uppfattade alla som viktigt och betydelsefullt, men också som alltför omfattande. Vissa svar gav också uttryck för en farhåga att programmet i alltför hög grad hade ett ovanifrånperspektiv, och att man därigenom riskerade att missa att framgångsfaktorer för programmet också tar sin utgångspunkt i vad som redan sker inom olika bolag och förvaltningar. Våra intervjuer med deltagare i utvecklingsgruppen bekräftar också denna bild, vilken de menade fanns spridd i många delar av organisationen. Att ta fram och underbygga de olika strategierna uppfattade flera i utvecklingsgruppen hade varit en tämligen sluten process, främst initierad och driven av programgruppen.

Programgruppen hade förvisso ansvar för att skriva fram programtexten, men de har inte i våra samtal med dem givit uttryck för att vilja forcera arbetet, utan har snarare velat ha en inkluderande och medskapande process. Även styrgruppen har vid flera styrgruppsmöten varit nogsam med att arbetet med innovationsprogrammet inte fick framstå som att stadsledningskontoret eller Stadshus AB toppstyrde processen. Inte desto mindre framkom denna uppfattning bland flera vi intervjuade. Men det ska nog inte uppfattas som ett aktivt motstånd, för när vi frågade närmare framkom att uppfattningen snarare kunde ses som en viss kallsinnighet i skenet av de senaste årens översyner av förvaltningar och bolag. Medskicket från deltagarna i utvecklingsgruppen var emellertid att kommunen måste tillåta lokal frihet parallellt med att man tog fram ett stadenövergripande innovationsprogram. Innovation går inte att kommendera fram med ett program. Med undantag av när man ska anamma ny teknik menade flera att organisatoriska utvecklingsprocesser och innovation uppkommer och initieras utifrån tillit till och handlingsfrihet för verksamhetsföreträdare inom ramen för de utvecklingsprocesser man bedriver. Härigenom utvecklas nya, men mestadels förfinas rutiner, procedurer och arbetsprocesser. För flera

låg det i linje med medarbetaridén om att tänka nytt, och betydelsen av att ledarskapet är villigt att både stötta och vara mottagliga för nya arbetssätt. Därtill påtalade flera vikten av att inte bara vara innovativ och tänka nytt, utan också stärka det som fungerar väl, samt att se till att det får spridning inom kommunens olika verksamheter.

Andra hälften av den studerade tidsperioden, hösten 2017 och två år framåt, har främst handlat om handlingsplanens olika insatser innefattande närmare planering, organisering, genomförande och uppföljning av desamma. Vissa aktiviteter har varit okomplicerade att genomföra medan andra tagit mycket tid och uppmärksamhet, bland annat för att de varit beroende av andra för programmet parallella processer men också beroende på svårigheter att bemanna vissa uppdrag. Men hur avsikten med programmets olika aktiviteter förstås och tolkas är också av betydelse. I våra samtal med olika insatsansvariga får vi flera gånger ta del av beskrivningar att befintlig verksamhet och dess förutsättningar och restriktioner många gånger är av större betydelse för hur medarbetare uppfattar förändringssituationen, och följaktligen också vad som är möjligt att göra avseende föreslagen aktivitet. Insatsansvariga måste anpassa aktiviteten efter en rad förutsättningar i tid och rum. Samtalen visar att avsikt och intention med programmet möter ett sammanhang vars olika villkor formar den process inom vilket det fortsatta genomförandet har att verka. Det blir inte alltid som det är tänkt, utan snarare vad som är möjligt att göra. Under 2019 har arbetet med handlingsplanen fortskridit men man har även initierat arbetet med handlingsplanen för 2020-2021.

Kanske var det remissvaren som skapade öppenhet kring hur det stora flertalet såg på programprocessen och dess innehåll, kanske var det kommunfullmäktiges beslut att anta Göteborgs Stads innovationsprogram 2018-2023, kanske var det den förändrade inriktning från programtext till att i ökad utsträckning arbeta med olika aktiviteter kopplade till handlingsprogrammet, men halvvägs in i programperioden kunde vi från flera håll uppleva en förändrad inställning till och uppfattning om processen som helhet. Arbetet blev förvisso inte enklare men förhållningssättet var annorlunda till hur upplevda hinder, grus och gnissel hanterades. Förenklat kom processen under senhösten 2017 att vägledas av en större medvetenhet om varandras olika förutsättningar. Centrala aktörer visar en större medvetenhet om att innovation inte kan kontrolleras av planer, avsikter och tekniker. Vad som sker ute i verksamheten kom i större utsträckning att användas som en källa och inspiration för den framförvarande processen. En större mottaglighet visades för lokala initiativ och idéer,

inte minst kring de aktiviteter som initierats genom handlingsplanen. Mötena kom att mer betona vad som sker inom olika aktivitetsområden. Man talade uttryckligen om att ledningens viktigaste uppgift att stärka en infrastruktur för innovation, underlätta och stödja olika förbättringsarbeten samt koppla initiativ och försök med kommunens vidare inriktningsmål. Interaktion och impulser från andra initiativ och program upplevdes också ge en skjuts till programarbetet.

Arbetet med handlingsplanens olika aktiviteter sköttes lokalt inom utpekade bolag och förvaltningar, och hölls samman av Stadsledningskontoret genom programledningen. Projektledningen lanserade under hösten 2017 - våren 2018 också ett förslag på hur denna koordinering övergripande kunde beskrivas. Man talade om att dela upp innovationsåtagandet mellan olika parter, 10 % centralt och 90 % lokalt. Förutom de aktiviteter som stadsledningskontoret ansvarar för inom handlingsprogrammet ska stadsledningskontoret leda och samordna programmet. Den stora merparten av stadens innovationsarbete ska dock bedrivas ute i bolag och förvaltningar, inom större EU-program, nationella initiativ eller inom egna riktade kommunala satsningar. De 90 % delades i sin tur upp i tre delar utifrån kommunens tre uppdrag: välfärd, stadsutveckling och näringslivsutveckling. Reaktionerna lät inte vänta på sig. Innovationsprogrammet kom härigenom att uppfattas som mer framväxande än strikt påtvingat, och förespråkare för innovationsprogrammet uppfattades mer leda, samordna och coacha den framförvarande processen än att kommendera fram innovation. Sålunda flyttades också fokus från att formulera och planera förändring som en centralt driven process, till att uppmuntra och skapa förutsättningar inom respektive sektor.

På motsvarande sätt kom representanter inom utvecklingsgruppen, som förvisso hela tiden uppskattat programarbetet, att ge uttryck för att man inom de verksamheter man representerar också kunde skönja en ökad medvetenhet inte bara kring begreppet innovation utan kanske främst hur förvaltningen eller bolaget bedriver utvecklingsarbete. Tankar om att innovation och tänka nytt borde ingå i det löpande arbetet, inte vara något som enbart sker inom separata utvecklingsprojekt, växte fram. Framgången i det arbetet handlade vidare om att bli medveten om vilka större sammanhang den egna verksamheten ingår i, att ett gott resultat till stor del var beroende av samarbetet med andra kommunala verksamheter eller visavi externa intressenter. Frågan om gemensamt utvecklade metoder kom inte enbart att uppfattas som ett hot mot den egna autonomi, utan efterfrågades som ytterligare ett sätt att nå olika inriktningsmål.

Våra sagespersoner inom utvecklingsgruppen talade vidare om att inom flera bolags- och förvaltningsledningar betonades vikten av roller och funktioner uppbyggda kring innovation. De nya skol- respektive förskoleförvaltningarna hade till exempel utsett ansvariga för innovation. I det sammanhanget var det flera som påtalade att det arbetet utan tvivel underlättats av ett kommungemensamt innovationsprogram.

Processens resultat

Sammantaget kan vi till dags dato notera två huvudsakliga resultat av den studerade processen. För det första innebär kommunfullmäktiges antagande av innovationsprogrammet att det nu finns ett formellt antaget normerande ramverk som anger hur stadens verksamheter förvänts arbeta när det gäller utvecklingsfrågor. Programmet samsas med många andra styrdokument av liknande dignitet, och dess framtida betydelse och nytta avgörs i stor utsträckning av hur staden fortsättningsvis väljer att arbeta med och använda sig av programmet. Vi kan dock konstatera att enskilda förvaltningar redan nyttjat innovationsprogrammet för att legitimera framtagandet av egna innovationsprogram, eller linjerat existerande utvecklingsprogram med det. Till exempel har stadsbyggnadskontoret utvecklat en egen innovationsstrategi som speglar innovationsprogrammet. Det finns också fortsatt en utpekad programansvarig på stadsledningskontoret och det pågår ett omfattande (förstudie)arbete inom ramen för programmets handlingsplan med bäring på programmets olika strategier, vilket innebär att det finns förvaltningar och personer som är utsedda att driva olika frågor. Vidare har fortsatt tillgång till externa utvecklingsmedel och kunskap, som stödjer arbetet säkrats, genom fortsatt medverkan i Vinnovas satsning på innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer. Därmed finns det som vi ser det fog för att hävda att programmet uppmärksammat och skapat en strategisk medvetenhet kring innovationsfrågor, såväl på central nivå som inom olika bolag och förvaltningar. Programmet utgör därmed ett embryo till en gemensam referensram för det fortsatta arbetet med utvecklingsfrågor inom Göteborgs Stad.

För det andra har processen enligt deltagarna varit en värdefull organisatorisk arena där innovationsbegreppet har diskuterats och levandegjorts. Med hjälp av extern kunskap, insikter om olika utvecklingsprojekt i staden samt egna erfarenheter har en gemensam bild etablerats av vikten av att kommunen arbetar med innovation. Vår tolkning är att framtagandet av innovationsprogrammet därmed fungerat som en intern kunskapsresa som lett till ett gemensamt

språkbruk, vilken kan ses som en första ansats till att en struktur stabiliserats inom kommunen, om än ännu inte institutionaliserats. Processen har också inneburit nya kontakter och nätverk, inte minst med likasinnade som också arbetar med utvecklingsfrågor. Flera har också träffats vid sidan av processen och startat egna mindre samordningsgrupper. Ett sådant exempel är trafikkontorets initiativ att bjuda in kollegor i olika bolag och förvaltningar som arbetar med mobilitetsfrågor till veckovisa innovationsmöten där gemensamma ansökningar och liknande diskuteras. Härigenom mobiliseras andra, både aktörer och verksamheter. Processen och programmet har också gett de som arbetar med utvecklingsfrågor legitimitet att arbeta mer strategiskt med innovation i den egna verksamheten.

Diskussion om begrepp, logiker, förändring och lärande

I föregående kapitel har vi beskrivit arbetet med att utforma Göteborgs Stads första innovationsprogram och konstaterat att programmet kan beskrivas som ett normerande ramverk för hur Göteborgs Stad (på pappret) förväntas arbeta med utvecklingsfrågor. Vi har också konstaterat att processen fungerat som en social arena för ett flertal som operativt arbetar med större utvecklingsfrågor inom Göteborgs Stad. Programmet är ambitiöst och sträcker sig fram till 2023, så den studerade processen är egentligen bara i sin linda. Vad arbetet med innovationsprogrammet kan få för långsiktig påverkan på kommunens kapacitet att arbeta med utvecklingsfrågor är därmed av förklarliga skäl för tidigt att sia om. Innovation ska generera mervärde, och innovation i offentlig regi ska vara god, men vad som är nytta eller ej visar sig först efter ett tag, det kan inte bedömas i början av olika utvecklingsprocesser. Likväl finns anledning att så här en bit in i processen stanna upp och fundera kring vad som karaktäriserar programprocessen och vad den betytt hittills. Intressant är också att försöka systematisera vad som varit svårt eller utmanande i arbetet, och vad dessa svårigheter kan tänkas bero på.

Detta kapitel innehåller därför några iakttagelser och reflektioner som vi som följeforskare gjort under processens gång. Vi har tematiserat våra iakttagelser där vi undersöker såväl centrifugala som centripetala krafter, dvs vad som drar isär samt för samman ambitioner, preferenser och initiativ. Det gör vi genom att först övergripande resonera om mötet mellan idé och praktik, dvs mellan innovation som ett normativt ideal å ena sidan och å andra sidan Göteborgs Stad som stor komplex organisation med diversifierad verksamhet. Därefter undersöker vi programarbetet som uttryck för ett stadenövergripande förändringsarbete att ta fram ett innovationsprogram och att formera ett organisatoriskt sammanhang kring stadens utvecklingsarbete. Efter det diskuterar

vi lärande och kapacitetsbyggande som pågått i förhållande till den process vi studerat.

En ny idé möter befintlig ordning och praktik

Likt många andra offentliga organisationer har Göteborgs Stad genom arbetet med innovationsprogrammet fångat upp en tidstypisk normativ idé för hur verksamheten ska organiseras, ledas, styras och mätas, en idé som har implikationer för såväl hur personalens kunskap och engagemang bör utvecklas och tas till vara som hur relationer internt mellan olika verksamheter och externt visavi andra aktörer i samhället bör utformas. Studerat programarbete har som vi visat en stark bäring i en intern önskan om ett nytt samordnat arbetssätt kring utvecklingsfrågor, men har som vi inledningsvis också påtalade till stora delar grundats i ideal hämtade utanför kommunen, ideal som har präglats av en ambition att förändra både synsätt och arbetssätt i offentlig sektor. Innovation som ideal är likt kvalitet, hållbarhet och tillit, ideal i omvärlden som både uppmanar till anpassning och inspirerar till förändring. Men vad händer när ideal skall omsättas i praktiken och som i studerat fall när nya ideal ska genomsyra Göteborgs Stad som stor komplex organisation med diversifierad verksamhet? Kommunen och hur den fungerar är ett verk av sin historia, och tidigare sätt att organisera, styra och leda lever alltså kvar i institutionaliserade strukturer, rutiner, förväntningar och samarbetsformer. Men det är inte bara en fråga om nytt och gammalt, utan också om förskjutningar inom ramen för rådande uppfattningar, mellan drift och utveckling, mellan variation och likformighet, mellan regelföljning och risktagande.

Genom hela processen har innovation för många varit ett vagt och undflyende begrepp. Även om innovationsprogrammet är tydligt i sina formuleringar och innehåller en prydlig definition av innovation som kommunicerats redan från processens början ("något nytt som skapar värde och får spridning"), har det tagit tid för deltagarna att samfällt förstå vad det här konkret kan betyda. Kommunens olika tjänstepersoner har haft (och har) olika bilder av vad för slags innovationer de skall bidra till och vad innovation som process betraktat syftar till och det tar tid att lära sig hur andra tänker om innovation. Vi har tagit del av många olika resonemang. Enligt vissa är innovationsbegreppet enbart förbehållet radikala förändringar, medan andra även talar om små förbättringar som innovationer. Några uppmärksammar att spridning av redan gjorda goda erfarenheter borde prioriteras i högre grad framför en "jakt på att utveckla nytt".

Det är också oklart för många hur man bäst går till väga för att stärka kommunens kapacitet att arbeta med innovation – och om det ens är önskvärt att göra så eftersom rättssäkerhet och likvärdig service uppfattas vara ett uttryck för att tänka innanför boxen snarare än utanför. Även språkliga jämförelser har förkommit. Är innovation samma sak som utveckling? Hur förhåller det sig till kvalitetsarbete? Hur nytt ska något vara för att få kallas för en innovation? Det finns också några som avfärdat begreppet som slumligt och ett modeord, kanske som ett maktmedel för att förminska processen eller helt enkel för att man är mer intresserad av eller upplever att andra frågor är mer akuta.

De flesta som deltagit i processen har i grunden ett positivt förhållningssätt till innovation, vilket kanske är så konstigt eftersom flera av dem också ansvar för olika utvecklingsfrågor. Möten har inte bara handlat om att informera om vad som hänt, pågår och kommer att ske, utan möjliggjort erfarenhetsutbyte där man arbetat med innovationsbegreppet och tolkat och bearbetat det utifrån egna och andras erfarenheter och föreställningar. Över åren har vi noterat att deltagarna alltmer beskriver förvaltningar och bolags utvecklingsarbete i termer av innovation. Vi har blivit varse att innovation är ett magiskt koncept, som vi beskrev inledningsvis, inte bara som begrepp utan allt det också medpresenterar i form av olika distinktioner, metoder och verktyg. Begreppet beskriver inte bara passivt företeelser utan för berörda är det ett produktivt och meningsskapande begrepp, ett begrepp som kan användas för att iscensätta handling. En påtaglig effekt av programarbetet är att deltagarna tillägnat sig innovationsbegreppet och alltmer ofta beskriver egna utvecklingsinsatser med termer som innovation, ofta med välkända prefix såsom teknikdriven, medarbetardriven, social, radikal. Begreppet har alltmer internaliserats hur man förstår och beskriver olika pågående utvecklingsinsatser.

Vi kan alltså notera en värderingsmässig uppslutning kring innovation, en hängivenhet, och att det här engagemanget har en betydelse för hur utvecklingsgruppen uppfattas av andra. Det här har inte bara kommit till uttryck på möten, utan även i den enkät som SKL skickat ut för att mäta innovation i offentlig sektor hösten 2018 och i även motsvarande som staden skickat ut till kommunens alla 60 förvaltningar och bolag. Bland annat uppgav 70 % av de svarande att de aktivt arbetar med innovation. Denna höga siffra är inte unik för Göteborgs Stad, genomgående har de nordiska innovationsbarometrarna visat på värde omkring 70 %. Det visar hur genomgripande innovationsbegreppets användning blivit i offentlig sektor. I Göteborgs enkät framgick också att ca 80 % av respondenter kände till Göteborgs Stads innovationsprogram och

hade tagit del av det, men bara 20 % sa sig ha en uttalad strategi för hur man i sin verksamhet arbetar med innovation. Programmet har alltså än så länge mer genomslag i ord i stadens olika bolag och förvaltningar än i organisatoriska arrangemang och handling.

Olika verksamhetslogiker påverkar hur innovationsbegreppet tolkas

Men vad beror det på att innovation uppfattas på så olika sätt, ligger det bara i det faktum att begreppet är nytt och behöver förankras i kommunal sektor, eller finns det mer strukturella förklaringar? Vi har ovan beskrivit kommunal verksamhet som differentierad, att kommunen på så sätt omges av många olikartade krav och förväntningar som man har att svara an mot. En tänkbar förklaring är då att innovationsbegreppet tolkas på så skilda sätt därför att kommunens olika verksamhetsområden över tid har utvecklat olika institutionella förutsättningar och verksamhetslogiker, och att deltagarnas föreställningar om innovation påverkas av det. Innovationsidealet påverkar alltså inte bara kommunen ensidigt, utan kommunens olika verksamhetslogiker påverkar i hög grad föreställningen om innovation.

I tabellen nedan har vi sammanfattat skillnaderna i föreställningar som olika verksamhetsföreträdare givit uttryck för utifrån kommunens tre huvudsakliga verksamhetsområden, välfärd, stadsutveckling, och näringslivsutveckling. Som sammanfattning är det en förenkling och schematisering, i verkligheten finns det självklart likheter och överlappningar mellan de olika logikerna. Det har varit framträdande i hur olika verksamhetsföreträdare beskriver hur man arbetar med utvecklingsfrågor inom sina respektive verksamheter och i synnerhet på vilket sätt man inom verksamheten kollektivt förhåller sig till innovation. Innovation har olika inbäddning, historia och formaliserade rutiner inom de olika verksamhetsområdena. Därtill också hur områdena traditionellt organiserats i stadsdelar, fackförvaltningar och kommunala bolag. Syftet med sammanställningen är att synliggöra bredden av Göteborgs Stads uppdrag och vad detta breda uppdrag kan betyda för ett kommunövergripande programarbete.

Tabell 1 Tre övergripande verksamhetslogiker som präglar en kommuns arbete med innovation.

	Välfärd	Stadsbyggnad	Näringslivsutveckling
Innovationsbegreppet	Ovant	Artikulerat	Välartikulerat
Varför innovation	Kvalitet och effektivitet – mer värde för pengarna	Hållbar utveckling – en bättre stad	Attraktivitet – fortsatt god ekonomisk utveckling
Verksamhetsidé	Bättre och jämlik välfärd för medborgare/brukare	Skapa en ekologiskt och socialt hållbar stad	Tillväxt i nya och befintliga branscher, entreprenörskap
Vad ska utvecklas	Den egna verksamheten	Platser, livsmiljöer, infrastruktur	Det lokala näringslivet
För vems bästa	Brukare och lokalsamhället	Boende, besökare och näringsliv, kommande generationer	Företag och stadens attraktivitet
Dominerande typ av innovationer	Tjänster och processer	System och processer	Produkter, tjänster och system
Med vem	Frivilligsektorn, statliga myndigheter, brukare/medborgare	Företag, boende och föreningar, statliga myndigheter	Lokalt näringsliv
Kommunens roll vid samverkan	Innovatör, problemägare	Koordinator	Främjare
Sätt som innovationsarbetet bedrivs	Projekt inbäddade i ordinarie verksamhetsdrift	Projekt som del av större stadsutvecklingsprojekt	Testbäddar och projekt inom ramen för branschkluster
Interna och externa resurser för innovation	Begränsade	Relativt stora	Relativt stora och fokuserade till privata intressens behov

De olika verksamhetslogikerna är också en avspegling av att kommunen och dess verksamhet omges av många olikartade krav och förväntningar. En av de viktigaste skillnaderna mellan de tre verksamhetsområdena är att kommunens olika delar arbetar med olika typer av utvecklingsarbete och därmed också olika typer av innovationer. Innovationerna i sin tur förutsätter olika metoder och att man arbetar tillsammans med olika samverkansparter. Exempelvis är det vanligare med medarbetardriven tjänsteinnovation inom välfärdsområdet, än inom de andra sektorerna, medan systemorienterade innovationsprojekt som syftar till att ta till sig nya tekniska lösningar är vanliga inom de byggande och näringslivsutvecklande bolagen och förvaltningarna. På motsvarande sätt är det vanligare att man samverkar med andra myndigheter och en idéburen sektor inom välfärdsområdet, medan näringslivet är en given partner när man

driver innovationsprojekt inom stadsutvecklingsområdet eller arbetar med näringslivsutveckling. Vidare skiljer sig innovationsprojektens inbäddning åt mellan olika delar av verksamheten. Inom välfärdsområdet behöver innovationsarbetet nästan alltid förhålla sig till den ordinarie driften av verksamheten. Eventuella försök görs i verkliga miljöer och nya praktiker behöver vara väl utredda och bygga på beprövad kunskap innan de införs i större skala. Inom stadsutvecklingsområdet ser det till viss del likadant ut, det vill säga att många försök görs i verkliga miljöer. Men inom samhällsbyggnadssektorn behöver innovationsprojekt istället för att förhålla sig till en driftorganisation, istället nästan alltid synkroniseras med andra bygg- eller stadsutvecklingsprojekt. Det gör att innovationsprojektens tidsplan och möjliga utfall i viss mån begränsas av huvudprojektets ambitioner, resurser och tidsplan. En annan viktig skillnad är att utvecklingsarbetet är organiserat och resursatt på olika sätt inom Göteborgs Stad. Vissa delar av verksamheten har betydligt mer tid och kraft att lägga på utvecklingsfrågor än andra. Det hänger delvis samman med hur verksamheten är organiserad i stort. Projekttinga, byggande förvaltningar med en relativt stor andel av verksamheten förlagd till framtidsrelaterade utvecklingsfrågor och med explicita uppdrag att investera i ny infrastruktur, har exempelvis större frihetsgrader och möjlighet att ta till sig ny kunskap genom resor och konferenser, eller genom att köpa in externa konsulter för att driva förändringsarbete, än vad de delar av verksamheten som nästan uteslutande finansieras via den kommunala driftbudgeten har. Vissa investeringar är alltså mer kopplade till balansräkningen, medan andra är mer kopplade till resultaträkningen. Det finns också betydande skillnader när det gäller extern finansiering för innovationsarbete mellan olika sektorer, exempelvis vad gäller statlig medfinansiering eller bidrag från EU.

Det är påtagligt i våra samtal med olika respondenter att när man talar om innovation och stadens arbete med innovationsprogrammet att man gör det utifrån ett visst perspektiv, ofta ett perspektiv som kan hänföras till ovan beskrivna verksamhetslogiker. Det gör att vissa företeelser uppmärksammas medan andra undgår ens uppmärksamhet. På ett allmänt plan finns en medvetenhet bland stadens chefer och medarbetare om likheter och skillnader mellan olika verksamhetsområden inom kommunal verksamhet, men påfallande ofta har diskussionen kring innovation färgats av de föreställningar man har utifrån sin verksamhetslogik, vilket vi menar förklarar varför man betraktar programprocessen på delvis olika sätt. Flera har emellertid också givit uttryck för att medverkan i processen inneburit att de utvecklat denna allmänna bild och lärt sig

andra sätt att se på kommunal verksamhet i allmänhet och innovation i synnerhet, att man uppmärksammat kännetecken i eget och andras perspektiv och därmed nått nya insikter i hur olika verksamhetslogiker i hög grad styr hur man förstår, tolkar och förhåller sig till olika företeelser i den process man är en del av.

Ett vagt och komplext uppdrag gör förändringsprocessen svårnavigerad

Arbetet med att utveckla innovationsprogrammet har varit en strävsam resa och utmaningarna på vägen flera. Som påtalades i kapitel 2 är en övergripande utmaning vid förändring av relationell natur, och som i studerad process handlar om att några formulerar förutsättningarna (ger ett uppdrag, skriver fram programförslag) som blir riktgivande för avsikter och ambitioner, medan andra förväntas förverkliga avsikter och ambitioner genom att genomföra förslag och olika handlingsplaners aktiviteter. Om därtill förslagen uppfattas som otydliga med avseende på mål och medel komplicerar det genomförandet. Vid sådana förhållanden är det verksamhetens betingelser och genomförarnas inställning som till stor del blir bestämmande. I det tidigare avsnittet beskrev vi olika verksamhetslogiker och att det också påverkar hur olika företrädare ser på den studerade processen. När det är oklart i förväg vad som är nyckelaktiviteter kommer processen att bli prövande och sökande, där nya kunskaper och erfarenheter ofta ger nya förutsättningar för det fortsatta arbetet. Vad som växer fram blir mer avgörande än ursprungliga intentioner och avsikter.

Programgruppens uppgift på uppdrag av Stadsledningskontoret har bestått dels av att skriva fram själva innovationsprogrammet, dels ett mer processuellt förankringsarbete med syfte att skapa legitimitet för programmet i organisationen. Dessa båda uppgifter förutsätter som vi beskrivit tidigare såväl en god strategisk förmåga att se helheter och att kunna omsätta dem i språkliga konstruktioner som övertygar, som en taktisk och social fingertoppskänslighet för hur man kommer framåt i processen. Oavsett hur angelägen eller värdefull något nytt uppfattas vara, så är detta förändringsarbete utmanande, både för dem som leder processen och dem som genomför förändringen.

Många av de utmaningar som den studerade processen inneburit för deltagarna kan förklaras av att uppgiften varit omfattande, vag och komplex, snarare än tydlig och avgränsad. Uppdraget från kommunstyrelsen att ta fram *"en strategi för innovationsarbetet som innefattar en modell för hur staden ska arbeta med innovationsprojekt"*, är också omfångsrikt och utan tydliga konturer. Innova-

tionsprocessen har inte bara omfattat hela kommunen, den har också som nämnts varit tydlig i vad innovation är och vad processen ska resultera i, och på sina ställen är det så fortfarande. Är innovation ett mål eller ett medel? På möten har flera olika tolkningar om såväl vilka kommunens utmaningar och problem är som på vilket sätt innovation skulle kunna vara en lösning. Många aktörer, roller och befattningsnivåer har medverkat, främst från kommunen. Många olika intressenter ger många olika perspektiv, både kring problembeskrivningar och olika lösningsförslag. Meningsskiljaktigheter har inte diskuterats på möten, men vi har i våra enskilda samtal fått olika beskrivningar av vad som görs och vad som egentligen borde göras. Flera deltagare i utvecklingsgruppen har dessutom kommit och gått, vilket inneburit att flera omtag behövt göras. Vissa har också lämnat processen för att senare återkomma i nya roller och då satt sin prägel på diskussionen. Några har varit mer tongivande än andra. Andra har nog velat hålla en låg profil, och mer bevaka frågan. Vårt intryck har varit att vissa också har besittit mer kunskap än andra om såväl sakinnehåll kring utvecklingsarbete som hur processen ska drivas, vilket i ibland skapat frustration.

Framtagande av program är vidare inte något man gör varje dag och det har därför inte funnits en given modell för hur den här typen av processer skall gå till, även om kommunens nya struktur för styrande dokument varit till viss hjälp. Frågor om mandat, vem som leder, vem som skall delta och på vilka arenor har återkommande diskuterats i programledningen och denna ovisshet har till viss del också styrt det praktiska arbetet. Och hur vet man om man är på rätt väg? Att organisera organiserandet, att utveckla programmet, handlar om att utreda, analysera, samtala och ha möten över tid och på flera olika arenor. Visst, deltagarna vet vad de gör och varför de gör vad de gör, men det är svårt att veta hur handlingarna kommer att påverka processen. Dessutom har programledningen haft att förhålla sig till andra processer och olika frågor har konkurrerat om uppmärksamhet, exempelvis stora infrastrukturella satsningar i staden, den stora omorganisation inom förskola och grundskola som genomförts, samt kommunens allt mer ekonomiskt ansträngda läge och svårigheter med framtida kompetensförsörjning. På snart sagt alla möten med styrgrupp och utvecklingsgrupp och vid våra intervjuer har denna för innovationsprogrammet, konkurrerande om man så vill, kommunala kontext gjort sig påmind. I samtal med deltagare, vid kaffepauser, på väg ut från möten, har det vid sidan om den entusiasm som innovation och utvecklingsfrågor väcker också funnits en viss uppgivenhet, *"att vi får se vad som händer..."*, *"det är mycket annat, mer*

brådskande som vi behöver ta ansvar för och driva... ” Det har till tider givit processen ett inslag av avvaktan, framför allt i början av programprocessen.

Inte desto mindre menar vi att stadens arbete med innovationsprogrammet över tid funnit några sammanhållande former. Flera har givit uttryck för att innovationsidén är vag, men vi menar att denna vaghet möjliggjort ett brett användande och begreppet har spridits, vilket bland annat också kom till uttryck i ovan presenterade enkätsvar. Innovation är både svårt att styra och avstyra. Innovation som begrepp har både konkretiserats till en programskrivning och använts ospecificerat i processen. Det senare har möjliggjort att flera involverats och gjorts delaktiga i processen. Samtidigt har programprocessen varit starkt förknippad med projektet go:innovation, vilket möjliggjort resurser av olika slag, medel för personal och aktiviteter, tid, uppmärksamhet och avsikt.

Möjlighetsdiskussion och verklighetsdiskussion formar processen

Göteborgs Stads ambition att organisera organiserandet och skapa ett strukturerat arbete för innovation kan mycket förenklat sägas bestå av två övergripande diskussionssätt som vägleder organiseringsprocesserna. Den ena är bred strategiprocess kring vad som uppfattas möjligt och önskvärt med avseende på innovation. Den tar sin utgångspunkt i flera olika samhällspolitiska utmaningar som offentlig sektor står inför, exempelvis ökat kostnadstryck, ändrad demografi, stigande förväntningar och förändrade krav från olika grupper, påbörjat arbete med hållbar utveckling och Agenda 2030 samt vikten av att stärka Göteborgsregionen som en attraktiv arbetsmarknadsregion och därigenom säkra välfärden. Den andra processen, också den en bred strategiprocess, har ett fokus på genomförande och tar mer sin utgångspunkt i uppfattningar om hur det ser ut i kommunens olika verksamheter och vilka betingelser är för att genomföra ytterligare ett ambitiöst program inom ramen för verksamheter som redan uppfattas är fulla av ambitioner. Möjlighetsdiskussionen och verklighetsdiskussionen löper ömsom parallellt ömsom inflätade i varandra. Ibland hålls de fysiskt isär på olika möten, men i regel har varje möte inslag av dem båda, även under ett möte kan personer byta positioner från möjligt och önskvärt till att fråga sig vad av allt detta är genomförbart.

Den mer möjlighetsorienterade diskussionen kännetecknas av en relativt öppen medverkan från kommunens olika förvaltningar och bolag där idéer och impulser cirkulerar bland flera olika aktörsgrepp om vad som borde göras. Programgruppen är här navet och utifrån propåer från styrgrupp, utvecklingsgrupp och referensgrupp samordnar de arbetet och initierar och driver olika

delprojekt och aktiviteter som stödjer programprocessen, dess andemening och delförverkans, till slutligen ett programförslag som ska presenteras för politiken. Redan i ett tidigt stadie kom de fem fokusområden som identifierats under IHAS-projektet att vägleda diskussionen om programmets strategiska innehåll, och som till stor del har väglett programarbetet och arbetet med handlingsplanerna. Det här arbetet drevs framför allt inom projektgruppen och preciserades allteftersom. Organiseringsprincipen förefaller vara dialog kring hur det borde vara. Denna dialog vecklar också ut sig åt flera olika håll, både brett och riktat. Kopplingar görs såväl till tidigare och parallella satsningar, där innovation och samverkan blir vägledande för att tydliggöra vad som är önskvärt. Kopplingar görs även till befintliga ledningssystem, styrprocesser, kommunikationsplattform och uppföljningssystem. Dialogen uppmärksammar såväl konkreta metoder och verktyg för specifika uppdrag och projekt, som innovationsfrämjande satsningar rörande organisationskultur och värderingar vilka i högre grad borde genomsyra stadens chefer och medarbetare. Väl medveten om skilda förutsättningar i bolag och förvaltningar, där olika verksamhetslogiker, och utvecklingsprocesser också strukturerar arbetet (se avsnittet ovan), syftar och inriktar sig möjlighetsdiskussionen till att samfällt få med sig hela staden i ett kommungemensamt innovationsprogram. Diskussionens tidsförhållande och tempus var framtidsorienterat, för sådant som ännu inte inträffat. Det handlar om att blicka framåt där kommunens olika verksamheter framgent ska påverkas av ambitioner och ideal inskrivna i innovationsprogrammet och strategiernas olika ska-satser. Strategiernas omfångsrika ambition innebar att inriktning för arbetet förvisso utstakades, men också att denna bredd av stora flertalet kom att uppfattas som allmän, diffus och otydlig, snarare än tydlig och förpliktigande. Det har också varit den intrig kring vilken det andra diskussionssättet kretsat kring.

Den andra organiseringsprocessen tar mer sin utgångspunkt i institutionella och historiska förutsättningar och handlar till stor del om hur stadens olika verksamheter uppfattar förutsättningarna för att realisera och genomföra de ambitioner och avsikter som finns inskrivna i program och handlingsplaner. Tempus och tidsfokus är imperfekt och presens, vad som har hänt och på vilket sätt det har inverkan på vad som nu sker påverkar mer än framtida idealbilder. Lite beroende på vilken aktörgrupp som uppmärksammas, styrgruppen, utvecklingsgruppen eller den utökade projektgruppen som ansvarar för olika aktiviteter i handlingsplanen, kom olika institutionella betingelser att uppmärksammas.

Över tid har det utvecklats en samsyn kring innovationsprogrammet de båda organiseringsprocesserna emellan. Från att skillnaderna var stora inledningsvis mellan sättet att prata om hur det borde vara och hur det är, har det möjliga och genomförbara över tid och genom träget mötesarbete närmat sig varandra. Ett arbete som initialt mer uppfattades som ”toppstyrt” kom en bit in i processen att innefatta aktiviteter som visade på om inte bred så i alla fall betydande delaktighet. Härigenom blev det stora flertalet kopplade till innovationsprogrammet tillmötesgående till kommunens satsning att förbättra innovationsklimatet i kommunen, och stödjer tanken om ett bredare samarbete mellan bolag och förvaltningar kring utvecklingsarbete. Vad som inledningsvis uppfattades som förvisso tilltalande ideal, men vaga och allmänt hållna tillvägagångssätt kom senare i processen att vägleda och legitimera olika insatser. Programprocessen har på så sätt resulterat i en blandning av gemensam stadenövergripande fokusering på innovation manifesterade i innovationsprogrammet, samtidigt som lokala initiativ kunnat utvecklas utifrån mer verksamhetsspecifika premisser. Programmet som normerande ramverk både styr och har en sammanhållande funktion, fungerar som gemensam referensram och kunde underlätta olika initiativ kopplat till föreställningen om innovation. Härmed kan innovationsprogrammet och den process inom vilket programmet togs fram ses som ett sätt att öka insikten och legitimiteten för stadens utvecklingsfrågor. Kommunen har med rätta ett stort driftsfokus, den har krav om att producera tjänster på en daglig basis, men arbetet med programmet och programprocessen har uppmärksammat deltagarna och förhoppningsvis bredare grupper i kommunen att olika samhällsutmaningar också förutsätter nya kompetenser och sätt att arbeta, och på mer aggregerad nivå ökad organisatorisk kapacitet kring stadenövergripande utvecklingsarbete.

Lärande och organisatoriskt kapacitetsbyggande

Att organisera organiserandet utifrån innovation har som vi diskuterat varit en tämligen mödosam process. Orsakerna till det är flera, som dessutom ömsesidigt förstärkt varandra. Arbetet har vägletts av en allomfattande och vag idé om det saliggörande med innovation snarare än en konkret manual och checklista, vilket gjort arbetet såväl prövande och testande som besvärligt. Det finns så att säga ingen färdig upptrampad stig, utan stigen ska skapas medan man går. Arbetet med innovation ska genomsyra hela kommunen, snarare än en viss verksamhet, och därmed har flera olika aktörsgrupper och verksamhetslogiker behövt samordnas. Stigen skapas om alla förstår och går åt gemensamt snarlikt

håll. Arbetet med att initiera och driva denna samordning har även den varit mödosam. Förändring sker inte i ett vakuum. Vilka förväntansbilder ska arbetet vägledas av, duger ständiga förbättringar eller krävs radikala förändringar? Som vi beskrivit har kommunen och dess olika verksamheter redan etablerade och starkt institutionaliserade organisatoriska processer som möjliggör stor lokal handlingsfrihet rörande resurser, interaktioner och aktiviteter, dvs redan upptrampade stigar som dessutom uppfattas gå åt flera olika håll. För att idén om innovation ska få ett brett genomslag måste programledningen alltså både förhålla sig till etablerade rutiner och samtidigt skapa förutsättningar för nya handlingsmönster och arbetssätt. Ett alternativ till att se innovationsprogrammets arbete som rationell implementering är därför, som vi påtalade i kapitel 2 med hänvisning till Matland (1995) att istället betrakta arbetet som tillfällen för experiment och lärande, där betoningen ligger på förändring under processens gång.

Det mödosamma programarbetet har strävsamt och bit för bit hanterats med möten, workshops och avstämningar, och nya möten, osv. Faktum är att merparten av berörda till största delen arbetar som mötesarbetare. Att träffa andra i specifika frågor och ärenden har också över tid givit upphov till en hel del lärande, om hur olika aktörsgrupper i anslutning till programmet ser på innovation och den process man är en del av, om hur de ser på utmaningar och behov i kommunens olika verksamheter, samt om hur de ser på varandra och varandras förutsättningar. Det är en sak att diskutera innovation och utveckling på ett övergripande samhällspolitiskt plan. Utmaningarna får en annan innebörd om vi förflyttar oss till förvaltnings- och bolagsnivå, eller till projektnivå som vanligtvis utgör det offentliga innovationsarbetets vardagsnivå. Under programprocessen har deltagarna tillsammans utvecklat sin förståelse för innovation utifrån vad som pågår i olika utvecklingsprocesser man agerar inom eller får ta del av. Det har gjorts genom att man inledningsvis fick inblick i andra branscher och städers arbete med innovation och utifrån det reflekterat och diskuterat med varandra om upplevda likheter och skillnader. Merparten av inspirationen har dock inte varit genom omvärldsspaningar, utan snarare genom interna kommunala spaningar, hur olika delar av kommunen arbetar med utvecklingsfrågor. Härigenom säger sig deltagarna blivit mer medvetna om och fått en större förståelse för kommunens olika verksamhetslogiker och på vilka olika sätt inte bara utvecklingsarbete beskrivs utan också bedrivs. Dessa skillnader men också likheter har varit ständiga diskussionspunkter, inte minst ef-

tersom utvecklingsarbete nästan alltid förutsätter att man samverkar över olika gränser, organisatoriska, professionella och mentala.

Medverkan i programprocessen har ökat deltagarnas förståelse, och som flera menar varit till gagn för den samverkan man bedriver. Vid sidan om att processen fungerat legitimerande på så sätt att innovation överensstämmer med tidsandan om hur offentlig sektor ska ta sig an nya utmaningar, har processen även interna funktioner. Den har fungerat såväl motiverande genom att väcka entusiasm och engagemang bland medverkande som styrande kring hur stadens utvecklingsfrågor framgent borde beskrivas och förstås. När man arbetar med sina egna erfarenheter motverkar man även organisatorisk glömska.

Lärandet har löpande omsatts i programprocessen till olika aktiviteter, några styrda av stadens riktlinje för styrande dokument – program-handlingsplaner-aktiviteter, andra styrda av krav om samverkan. Lärandet sker kontinuerligt och är inte begränsat till särskilda tillfällen, och handlar till stor del om att berörda förstår de sammanhang inom vilka man verkar, och agerar utifrån denna förståelse. Givetvis är det individer som lär men eftersom lärandet i studerad process sker i ett socialt sammanhang inbäddat i att man gör något tillsammans kan vi även tala om ett lärande på kollektiv nivå, som ett sätt att skapa organisatorisk kapacitet.

GO:innovation har som satsning möjliggjort en dialog mellan olika grupperingar i kommunen och genom dem också i förhållande till kommunens förvaltningar och bolag. Det är en mycket viktig effekt av satsningen. Olika programgrupper ordnar möten, seminarier, agerar mötesplats och värd för olika aktiviteter i handlingsplanen. Arbetet mångfaldigar på så sätt sina kopplingar till en rad bolag och förvaltningar. Härigenom skapas och tydliggörs föreställningen om ett behov av ett innovationsprogram. Konkret sker det genom att kedjor av händelser och handlingar kopplas samman över tid och rum. Förvaltningar och bolag kopplas också samman och ges olika roller utifrån handlingsplanen. Olika strategier kopplas ihop med övergripande mål, och olika aktiviteter utförs i anslutning till programmet och dess strategier. Olika aktörer samlar in information hur det fungerar och hur det borde fungera som kopplas till utmaningar, problembilder och lösningsförslag, konkret träffas man, diskuterar, föreslår aktiviteter som genomförs, man skapar också powerpoint-bilder som presenteras i olika sammanhang och därigenom sprids innovationsprogrammet ut i olika verksamheter. Att tydliggöra och förankra bilden av ett programarbete och vikten av organisatorisk kapacitet handlar med andra ord om

att mångfaldiga förbindelser, relationer och kopplingar som har att göra med betydelsen av stadens arbete med olika utvecklingsfrågor.

Att leda erfarenhetsutbytet och mångfasetterade kopplingscheman är en organisatorisk process, och har härbergerats inom ramen för satsningen. Det är ett organisatoriskt arbete att föra samman personer, idéer och erfarenheter. De sätts inte samman på måfå, utan måste aktivt bindas samman så att lärande uppstår. För att förstå vad denna lärprocess under GO:innovation bidragit till menar vi att det är viktigt att se det i skenet av hur man resonerade under IHAS-projektet. Arbetet med IHAS startade 2012. Göteborgs Stad hade då under något år arbetat med att kommunens styrning ska genomsyras av föreställningen om ett ”hela-staden-perspektiv”. Stadsdelnämndsorganisationen hade nyligen ändrats från 21 till 10. Därtill hade arbetet med stadsutvecklingsprojektet Älvstaden påbörjats som förutsatte bred samverkan mellan stadens bolag och förvaltningar, och man talade också om behovet av en fackförvaltningsöversyn och behov att se över kommunens bolagssför. Om den tidigare ordningen premierade variation utifrån lokala betingelser, i stadsdelar och kring olika planeringsprocesser med hög grad av autonomi, kom ”hela-staden-perspektivet” att vägledas av föreställningen om enhetlighet och behov av ökad samordning och samverkan. IHAS projektets olika arbetspakter kring att utveckla föreställningen om en innovationsplattform resulterade bland annat därför i, och som vi beskrev ovan, slutsatsen att det föreligger ett stort behov av att koordinera olika större utvecklingsåtgärder och projekt i staden. Vidare saknades en övergripande styrning och samordning för att i förvaltningar och bolag implementera ny kunskap, idéer och förslag vunna ur olika större utvecklingsprojekt. Och för det behövde staden utveckla en kommunövergripande innovationsstrategi, vilken man också presenterade ett embryo till.

Utifrån uppdrag från kommunfullmäktige till stadsledningskontoret kom go:innovation, med hjälp av ytterligare projektmedel från Vinnova och Tillväxtverket, att ta vid där IHAS slutade. Intentioner och resurser översätts inom ett flernivåsystem till en projektplan och ett program. Förutom att processen lett fram till ett av kommunfullmäktige antaget innovationsprogram som i programtexten inmutar tiden fram till 2023 och en rad olika aktiviteter i en för programmet angiven riktning, har processen också lett fram till en språkgemenskap, främst bland dem som arbetet i närheten av programgruppen. Denna språkgemenskap delar föreställningen om att innovation är väsentlig för stadens utvecklingsarbete, och denna idé har spridit sig till såväl andra program som förstärkts av olika utvecklingsaktiviteter i staden. En ny innovationsstig

har skapats i det kommunala landskapet, som dessutom är integrerad med stadens övergripande och ordningsskapande styrprocess.

Att se stadens programarbete som en lärprocess, där flera olika aktörsgrupper interagerar kring föreställningen om att innovation handlar ur ett aktörsperspektiv om att upptäcka omvärldsförändringar, nya krav, förväntningar och förutsättningar. Det handlar också om att uttolka förnyelsebehovs olika innebörder, förstå implikationer för involverade parter, omsätta ambitioner och initiativ i olika aktiviteter och projekt, pröva och uttolka resultaten av dessa, dra lärdomar samt modifiera och förstärka goda utfall. Ett sådant lärande äger givetvis rum på individnivå, men ännu viktigare för en kommun är förmågan att stärka den organisatoriska kapaciteten. Vi anser att begreppen lärande och organisatorisk kapacitet är relevanta för att förstå och bedöma studerat programprocess. Begreppen bygger på föreställningen om att komplexa utvecklingsprocesser såsom att organisera organiserandet består av intressenter – individer, projekt, enheter, förvaltningar och bolag – som genom olika typer av identifierade förmågor, såsom att diskutera, samverka, pröva/ompröva och befästa inom olika aktiviteter tillsammans utvecklar och skapar mening kring nya synsätt, metoder och göranden. Därmed omfördelas makt och normer och värderingar förskjuts för att därigenom ändra såväl organisatorisk som individuellt beteende.

De personer som verkat inom ramen för innovationsprogrammet har överlag sin hemvist i kommunens ledningsdomän, som formella chefer eller som stabspersoner nära olika ledningar. En fråga som inställer sig är vilket genomslag studerat programarbete har. Flera program i staden har på motsvarande sätt uppdrag att förverkliga en politisk viljeinriktning i stadens olika verksamheter, och på motsvarande sätt organisera organiserandet. Flera programansvariga som vi varit i kontakt med under senaste året har sagt sig vilja ha motsvarande arenor och strukturer alternativt vilja använda innovationsprogrammets utvecklingsgrupp för att också driva sitt programarbete. Det gäller i synnerhet de program som likt innovationsprogrammet arbetar med att en viss idé ska genomsyra all kommunal verksamhet, jämlikhet och miljö. Utvecklingsgruppen har alltså inte bara bidragit till att uppmärksamma innovation utan har även blivit en modell för hur andra program i staden kan arbeta. På så sätt kan utvecklingsgruppen ses som en tvärfunktionell organisatorisk kapacitet i vardandet.

Arbetet med och i utvecklingsgruppen har fungerat som en handlingsstruktur för att omsätta pratet i Innovationsprogrammets olika ”genom att satser” och beslutade aktiviteter i handlingsplanen till organisatorisk handling. Som

grupp betraktad agerar den både på en strategisk och operativ arena. Det är en organisatorisk process att föra samman personer, idéer och erfarenheter och ur det utveckla något nytt. Det förutsätter en vilja att organisera, och den har till stor del möjliggjorts genom externa medel. Det är viktigt att påtala att denna struktur i vardandet verkar under temporära former. Arbetet har fått beviljade medel från Vinnova för ytterligare en programperiod. Det är nog väsentligt. I nära anslutning till det fortsatta arbetet med nya handlingsplaner och aktiviteter har Stadsledningskontoret initierat en mer generell satsning avseende kunskapsuppbyggande kring stadens programarbete i form av strategiska kartor. Det arbetet kan mycket väl utnyttja den struktur som innovationsprogrammet byggt upp. Olika kartbilder kan provas och utvecklas tillsammans med utvecklingsgruppen.

Som följeforskare med möjlighet att över lång tid vara med på flera olika arenor och sammanhang, och därmed få tillgång till hur olika aktörsgrupper ger uttryck för kommunens behov av utveckling och innovation, har vi upplevt en kraft i den studerade processen. Det har varit en kraft som ingalunda enbart har varit betingad av att samtalet varit inordnat i stadens programprocess, utan också varit en historiskt betingad kraft grundande i att hela vår samtid, hela offentliga sektorn, stat, region, kommun talar om just behovet av innovation. Inom det här till stor del normativa klimatet, där såväl överdrivna brister med det befintliga som övervärderade fördelar med det nya sker det ett betydelse-skapande och en kamp om uppfattningar och åsikter. Detta normativa klimat har fungerat som en projektyta för många förhoppningar om att ta sig an olika utvecklingsfrågor och utmaningar på delvis annorlunda vis. Samtidigt har flera också varit medvetna om denna normativa kraft och också velat sakta in och göra processen mer problem- och utmaningsdriven, snarare än lösningsdriven. Att skynda långsamt, att förändring också kräver stabilitet och rötter i det befintliga har bidragit till att processen tagit tid men också genomsyrats av eftertanke.

Slutsatser och några insikter för det fortsatta arbetet

I detta avslutande kapitel gör vi en kort rekapitulation utifrån följeforskningens tre vägledande frågor. Därefter sammanfattar vi några lärdomar kring arbetet med innovationsprogrammet, som kan vara av betydelse inför det fortsatta arbetet med innovation inom Göteborgs Stad, men även vara av intresse för andra offentliga företrädare som lockas av innovationsbegreppets magiska skimmer och dragningskraft. Avslutningsvis blickar vi framåt, i form av några frågeställningar som kan vara relevanta att belysa i fortsatt följeforskning.

Kort rekapitulation

Följeforskningen har vägletts av tre övergripande frågor. Vilka föreställningar om innovation finns bland berörda företrädare i kommunen? Vad händer med innovationsidén när den ska omsättas i praktisk verksamhet? Vad händer med befintlig verksamhet när ett nytt ideal alltmer gör sig gällande? I den löpande texten har vi tangerat frågorna, men det långa talets korta mening kan formuleras på följande vis.

Som vi visat finns det många olika föreställningar om innovation, som vi menar är starkt kopplade till institutionaliserade föreställningar om utvecklingsarbete inom förvaltningar och bolag. Vi har ovan beskrivit olika verksamhetslogiker kopplade till kommunens tre övergripande uppdrag, välfärd, stadsbyggnad och näringslivsutveckling. Vi har vidare visat att kommunen inte bara har att förhålla sig till och tillvarata ett värde som att tänka nytt, utan även har att beakta andra viktiga värden och hänsyn som kommunen också är underställda, och som ofta är manifesterade i befintliga styrsystem. Det är alltså inte frågan om att tänka utanför boxen som implicit innovationsbegreppet medpresenterar, utan föreställningar om innovation har att förhålla sig till flera befintliga och ordningsskapande processer, där det ska utredas, där program, strategier och handlingsplaner ska anpassas och samordnas med andra program, målbilder

och aktiviteter. Ofta görs det genom möten, och mycket möten har det blivit. Många möten har också successivt flyttat uppmärksamhet och fokus till vikten av att kommunen arbetar med utmaningar på nya sätt och att det arbetet också förutsätter att kommunen behöver fortsätta att stärka samt samordna stadens organisatoriska kapacitet kring utvecklingsfrågor. Vidare har en rad aktiviteter genomförts för att arbeta in föreställningen om innovation i kommunens förvaltningar och bolag, och flera andra utvecklingsprocesser som pågår och är på tur görs utifrån andemeningen i innovationsprogrammet. Innovationsprogrammet har därmed skrivit in sig i stadens arbete med olika utvecklingsfrågor.

Att organisera organiserandet har på så vis burit frukt. De som anser att kommunen redan nu borde blivit mer innovativ med hjälp av go:innovation är orealistiska optimister. De som anser att den organisatoriska verkligheten inom starkt institutionaliserade strukturer är mer komplicerad blir besvärligt realistiska och mindre förtröstansfulla. Studerade aktörer har spelat en aktiv roll i tolkningen av innovation, men samtidigt styrs också genomförandet av anpassning till befintlig kontext och praktik, och omställningen har därmed varit större på det formella planet än i det löpande praktiska utvecklingsarbetet. På temat innovationsprogrammet som en läroprocess kan man tänka att alla möten, workshops, delprojekt och aktiviteter kan ses som en läxa i att tänka nytt kring olika utmaningar, och att den var om inte enkel så nyttig för kommunen.

Vi har i rapporten försökt att beskriva och analysera den process som inbegriper såväl förandet av som det initiala arbetet med att implementera innovationsprogrammet. Vi har främst riktat fokus mot hur förändringsaktörer på olika nivåer tolkar och förstår olika skeenden och händelser i kommunen och den nära omgivningen när idén om innovation "gör sig gällande", och hur de på olika sätt nyttjat detta för att driva processen vidare. Vi har också försökt beskriva processens resultat och problematiserat arbetet. Vi har kunnat notera att kommunen har flera olika logiker och att innovationsarbetet har haft att konkurrera med andra utmaningar som den kommunala organisationen står inför. Vi har också kunnat konstatera att innovationsarbetet haft tydliga ambitioner att utveckla stadens förmåga att driva innovation i samverkan, men att komplexiteten i den egna organisationen lett till en relativt introvert process, svår för utomstående att få grepp om, än mindre delta i.

Vi har också sett hur begreppet innovation utlovade nytänkande och att detta överlag sågs som positivt och optimistiskt. Härigenom skulle befintliga och nya kommunala utmaningar hanteras på bättre sätt och förhoppningsvis lösas. Samtidigt har vi visat hur aktörer sorterar, värderar och hanterar i grun-

den komplexa situationer och problem med ett mer återhållsamt sinne. Viljans optimism vägs av mot förnuftets pessimism - att tillförsikt och framåtsträvande baseras på en realpolitisk syn för hur organisatorisk utveckling ska åstadkommas och genomföras.

Kanske är det i synnerhet på den punkten som Göteborgs Stads arbete med innovationsprogrammet har något att säga andra offentliga verksamheter, nämligen att lika lite som drömmen om en ljusare framtid kan ges upp, kan vår tro på eftertanke och nyanserad kritisk reflektion inte ges upp. Den funktion som programmet fick för Göteborgs Stad var att moderera ideologiskt tänkande, dekonstruera enkla svar, problematisera handling och passivitet och ge perspektiv på kollektiv handling och socialt engagemang.

Upprinnelsen till Göteborgs Stads arbete med innovation kom bland annat utifrån IHAS-projektets önskan från olika utvecklingsansvariga inom kommunens olika förvaltningar och bolag att kommunen borde samordna sina olika utvecklingsinsatser. Innovationsbegreppet visade sig kunna kanalisera denna önskan. Go:innovation har möjliggjort för kommunen att ta fram ett av kommunfullmäktige antaget innovationsprogram, med strategier och handlingsplaner. Parallellt med att denna formella struktur tagits fram har projektet inriktat kraft och energi att skapa en organisatorisk kapacitet att tvärsektorielt i staden strategiskt arbeta med innovation, och har därmed förenat aktörer på kommunövergripande nivå med företrädare från förvaltning och bolag. Härmed har lokala önskemål kopplats samman och förbundits med centrala initiativ att etablera innovation som vägledande styrprincip och att samordna stadenövergripande utvecklingsarbete.

Programmet är som sagt antaget och sträcker sig fram till 2023. Den organisatoriska kapaciteten däremot förutsätter kontinuerligt underhållsarbete, annars är risken stor att gjorda framsteg glöms bort. Att arrangera möten leder till så mycket mer än bara möten, det har som vi visat mångfaldigt kopplingar och förankrar också vikten av att stadenövergripande utvecklingsarbete samordnas utifrån förvaltningar och bolags olika utvecklingslogiker. Att föra samman stadens chefer med utvecklingsansvar förutsätter emellertid både resurser och incitament, i synnerhet som de i sina förvaltningar och bolag redan är upptagna. Samtidigt har studien visat att de agerar med staden och helheten för ögonen. Utifrån ett stadsledningsperspektiv menar vi att det därför finns mycket som talar för att aktivt stödja den utvecklingen som projektet go:innovation iscensatt, både att innovationsprogrammet är på plats, men i synnerhet det embryo till organisatorisk kapacitet som också föreligger som kan omsätta policy till prak-

tik. Under dessa förhållanden kan det fortsatta utvecklingsstödet från Vinnova ha alla förutsättningar att få en gynnsam organisatorisk utväxling.

Innovationsprogrammet – en gemensam läroprocess

Denna rapport har handlat om policyimplementering och förändringsarbete i Göteborgs Stad och har tagit sin utgångspunkt i frågor om innovation som idé och underliggande drivkrafter, vad som händer med innovationskonceptet när det möter Göteborgs Stads olika verksamhetslogiker, samt vad händer med Göteborgs Stads olika verksamheter när innovation som idé påverkar organiseringen. En huvudslutsats för rapporten har varit att förändring av och i en såpass komplex organisation som Göteborgs Stad är mödosamt, särskilt när idealet som styr förändringsambitionerna är så pass vagt och formbart som innovationsbegreppet. Kommuner är heterogena verksamheter med flera olika verksamhetslogiker samt flera parallella styrideal och mångbottnade orsakssammanhang som är svåra att överskåda. Det här har implikationer för arbetet med policyimplementering och förändringsarbete, i synnerhet om det ska omfatta hela kommunen.

Nya ideal om innovation har förvisso betydelse för val av framtida strategier och arbetsmetoder för staden. Inte minst utifrån behovet av att framstå som modern måste kommunen aktivt förhålla sig till ideal som upplevs som legitima. (Under tiden vi följde framtagandet av innovationsprogrammet, upplevde vi också hur ett annat i samtiden legitimt begrepp gjorde sin entré i kommunen, tillitbaserad styrning.) Men kommunens ingående verksamheter styrs redan av andra sedan tidigare väl inarbetade idéer och ideal, och det kan därför vara svårt att ändra befintliga handlingsrutiner på såväl individuell som kollektiv nivå. Inledningsvis slog vi också fast att det svåra kanske inte är att introducera nya idéer och ideal, utan ändra befintliga rutiner. Det finns alltså redan etablerade förståelseformer och synsätt – ”så här är det ju” – som är omsatta i handlingar och erkända praktiker – ”så här går det till”. Organisationer hålls på så sätt samman av stabiliserande faktorer och gemensam förståelse av verksamheten, dess uppgift, roller och arbetsätt. Det är i det sammanhanget innovation som idé och styrideal träder in. Överlag finns en övertro på att om människor bara får information (om innovation), kommer deras handlande att påverkas av denna information. Det är bara om informationen sätter spår i individen/gruppens förståelse av sin verklighet som informationen har någon verkningsfull effekt. Chefer och medarbetare måste aktiveras för att själva utveckla denna förståelse i form av färdigheter, förhållningssätt och tankesätt.

Sju övergripande lärdomar från gjord studie

Utgå från mångfacetterade målbilder snarare än entydiga moderna koncept och lösningar.

Eftersom kommunen inte är en enhetlig aktör, utan olika bolag och förvaltningar har olika funktionssätt och står inför sinsemellan olika utmaningar, är en första insikt att man bör starta från en mångfacetterad problembild snarare än från entydiga moderna koncept och lösningar när man initierar förändringsprocesser. Det är därför viktigt att göra grundliga analyser av vilka olika utmaningar kommunens olika bolag och förvaltningar står inför, och utifrån det bena upp vad som utgör huvudproblem och på vilka olika sätt innovation kan vara en lösning. Det är lätt att förledas att tro att innovation är en universell lösning för alla utmaningar och problem, och plötsligt blir förändringsarbetet lösnings- istället för problemdrivet. Inslag av det fanns i processen, inte minst vad gäller att under tidspress skriva fram programförslag och handlingsplaner. Policyimplementering och förändringsarbete kommer förr eller senare beakta och vara förankrat i konkret verksamhet, dess verksamhetsbetingelser och etablerade förståelseformer. Att starta i problem snarare än lösning är också ett sätt att delegera förändringsidén, och på så sätt drivas av en intern efterfrågan. Ett sådant arbete bör alltså inte kommenderas fram i en sluten och begränsad process, utan bör snarare inkludera en bred medverkan. I studerad process har vi lyft fram utvecklingsgruppens arbete med att både klarsynt rapportera om interna förutsättningar inom sina respektive bolag och förvaltningar likväl som att understödja ett internt innovationsarbete i den egna förvaltningen/bolaget. Härigenom kom fler att inkluderas i arbetet med innovationsprogrammet, dels andra chefer och anställda, dels olika användargrupper och i vissa fall externa samarbetsparter.

SVaret finns ej från början - innehåll, strategier och organisering växer fram

En andra insikt är att det är viktigt att processens deltagare och ledningen på olika nivåer är beredda på att både anpassa sig och modifiera förändringen efter hand. Studien visar att alternativ "finns" inte, utan skapas i processen. Aktörer lär sig vad de vill och vad som är möjligt att göra genom att delta. I stället för att knyta upp innovationsprogrammet till ett starkt förändringskoncept utifrån ett förutbestämt koncept för innovation och låta ett sådant koncept vägleda arbetets genomförande i hela kommunen, höll företrädare för bolag och förvaltningar fast vid målet om att en bättre organiserad verksamhet samt bättre styrning av produkter och tjänster inte bara kan ta hänsyn till innovation. Vagheten till trots kom valet av innovationsprogrammets fem strategier att framstå

som ett över tid alltmer stadigt ramverk som det stora flertalet uppfattade som rimliga, lämpliga och acceptabla, men som i realiteten påverkade bolag och förvaltningar på flera obestämda sätt. Strategierna tillät och möjliggjorde följaktligen olika lokalt utvecklade handlingsätt. Förvisso kan det här öppna upp för större variation, vilket på ett plan kan gå stick i stäv med programmets intentioner – att fokusera innovation – men på ett annat plan speglar betingelserna en komplex heterogen kommunal verksamhet med flera sinsemellan verk samma logiker och mål.

Förändring är tids- och resurskrävande

Den tredje insikten är att större hänsyn bör tas till att policyimplementering och att förändringsarbete är både mer tids- och resurskrävande än vad man normalt sett planerar för. Resurser avser inte bara monetära medel utan även uppmärksamhet och kompetens. Det är svårt om inte sagt omöjligt att snabbt genomföra förändring i ett komplext organisatoriskt landskap som en kommun och stor stad de facto utgör. Berörda parter, såväl interna som externa, besitter kunskap som är nödvändig för genomförandet. Förändring går inte att kommandera fram och studerad process har inte minst påmint om detta; om bredden i det kunskapsarbete som ägt rum. Uthållighet och tålamod med mångtydiga intresedrivna processer förefaller vara mer fruktbart än att tro på och agera utifrån i förväg uträknade planer och deadlines. Tolerans för avvikande uppfattningar möjliggör på så sätt också ett lärande om vilka etablerade förståelseformer som i praktiken verkar vid implementering och att denna lärdom kan utifrån moget övervägande användas för att konstruktivt påverka det framtida arbetet. Det handlar alltså inte bara om att leva som man lär, utan också att lära av hur man reellt lever och agerar.

Flera olika aktörgrupper bär på förändringen – Delegera idén om innovation

En fjärde insikt är att flera olika aktörgrupper bär på förändringen. Projektledningen bör inte bli den alltför dominerande aktören i processen, eftersom det riskerar att gå utöver styrningen och organisationsledningens engagemang. Operativt ansvariga för implementering, i vårt fall projektansvariga och företrädare för utvecklingsgruppen, behöver sin lednings aktiva stöd. Det är emellertid inte bara ledningen eller specialiserade staber och experter som bär på viktigt kunnande, den kunskapen finns på flera olika nivåer. Ofta har första linjens chefer och deras medarbetare unika kunskaper om vilka praktiska förutsättningar som möjliggör förändring. På kort sikt är den operativa föränd-

ringsledningen förvisso viktig, men det är andra faktorer som i regel påverkar om resultat och ny kunskap tillvaratas och används. Införs något nytt finns som regel alltid en viss form av misstänksamhet och motstånd. Operativt ansvariga har där begränsat inflytande och saknar ofta mandat att ta nödvändiga strategiska beslut om uppmärksamhet, tid och fortsatt finansiering. Om chefer och ledare är engagerade och positiva till utvecklingsarbetet ökar sannolikheten att de också använder sin befintliga kunskap, inflytande och makt för att stödja utvecklingsarbetet på andra parallella arenor inom vilka man verkar. På motsvarande sätt, om berörda längre ut i organisationen görs delaktiga och har möjlighet att påverka så ökar sannolikheten att de blir engagerade. Om så inte är fallet, kommer förändringsarbetet som regel vara ytterligt mödosamt eller till och med misslyckas.

Bejaka gemensamma principer men tillåt variation utifrån olika verksamheters behov

Förändringsarbetet är inte enbart aktörsberoende. Vår femte insikt handlar om innovationsprogrammets ambition att öka kommunorganisationens samlade förmåga att arbeta med förändringsarbete för att på så sätt fånga upp och nyttiggöra nya kunskaper och därmed öka verkningsgraden på insatta resurser. Vår insikt är att den här förmågan nog inte ska kodifieras på kommuncentral nivå, utan snarare bör vara distribuerad på skiftande vis inom kommunens ingående bolag och förvaltningar. Att bygga upp den organisatoriska kapaciteten förutsätter emellertid att ömsesidiga utgångspunkter utvecklas, och här spelar kommunikation och gemensamma arenor en viktig roll. En kommun med varierande verksamhet, hög grad av specialisering och kunskaper spridda över många funktioner har tämligen goda förutsättningar att generellt fånga upp nya kunskaper. Men då organisatorisk förmåga och kapacitetsbyggande också handlar om hur nya lärdomar kommuniceras och används internt, är det av vikt att utveckla gemensamt språk så att gjorda lärdomar internt kan kommuniceras. Processen att ta fram ett innovationsprogram kan härigenom ses som gemensam språkutveckling kring kommunens utvecklingsarbete, och som i all språkutveckling ger övning färdighet. En väsentlig beståndsdel för kapacitetsbyggande är således arenor där olika aktörgrupper kan mötas för att härigenom visa på vilka olika sätt man är såväl lika som olika. De här arenorna fyller flera olika ändamål. De är forum för kunskaps- och erfarenhetsinhämtning och spridning. De är dessutom forum för samordning mellan stadsledningskontor/stadshus och olika bolag och förvaltningar och mellan avdelningar och enhe-

ter inom olika bolag och förvaltningar. De är också forum för kompromisser och konsensus olika intressen emellan. De är därtill forum för kontroll för att utarbeta planer i syfte att genomföra fattade beslut. Väl fungerande arenor förutsätter emellertid att kommunen i större utsträckning är benägen att lära av egna erfarenheter. Vilka är kommunens erfarenheter av innovations- och utvecklingsarbete, generellt och kopplat till programmet? Varför ser det ut som det gör och varför blev det som det blev? Hur gick det till? Vad var bra/mindre bra? Vad skulle man kunna lära något av och bygga vidare på? Det är några frågor som ett sådant kapacitetsbyggande bör utvecklas kring.

Professionalisera utvecklingsarbetet

Vi har kunnat notera att det är många som känt sig kallade när stadsledningskontoret bjudit in till dialog om innovationsfrågor, och processens deltagare arbetar alla med utvecklingsfrågor, men har varierande tjänstebeteckningar och uppdrag i kommunen. Såväl inom den studerade processen som i andra sammanhang lyfter dessa personer ofta fram att de känner sig ensamma i organisationen, och att deras roll inte är självklar. En sjätte insikt är därför att det kan vara värt att fundera på hur utvecklingsuppdraget i organisationen ska omsättas i tydligare roller och uppdrag, samt hur fortbildning med mera kan utvecklas för de som arbetar med utvecklingsuppdrag för att på så sätt professionalisera innovationsarbetet. Det krävs rimligtvis andra färdigheter när man arbetar med innovation och utveckling, ofta i samverkan med många olika organisationer, än när man ansvarar för till exempel driften av kommunal service eller handlägger beslut. De senare skall säkerställa att verksamheten löper så problemfritt och förutsättningslöst som möjligt, medan de som arbetar med utveckling också ifrågasätter rådande föreställningar, normer, roller, metoder och så vidare. Vi har sett att det finns många olika sätt att organisera utvecklingsfrågor inom förvaltningar och bolag och att deltagarna börjat härma varandra, så mycket av kunskapen kring hur innovationsledning går till i praktiken finns redan i kommunen.

Glöm inte omvärlden

Arbetet med innovationsprogrammet har av förklarliga skäl haft ett stort internt fokus. Göteborgs Stad är en stor och diversifierad organisation och mycket tid och kraft har gått åt för att tolka innovationsbegreppet, förstå likheter och skillnader mellan olika delar av verksamheten och positionera in innovationsfrågan jämfört med andra akuta uppgifter och pågående förändringsprocesser.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att utgångspunkten för behovet om ett mer strukturerat arbete med innovation grundades i ett upplevt yttre tryck att kunna samverka bättre med andra aktörer för att tillsammans lösa komplexa samhällsutmaningar. Ett sådant arbete förutsätter att man som organisation inte bara skådar inåt, utan dels förstår systemet man verkar i, dels är medveten om och utvecklar sin egen roll i detsamma. En sjunde insikt som vi gjort är därför att det i det fortsatta arbetet nog är viktigt att lyfta blicken utanför den egna organisationen och grunda mer av diskussionen om innovations- och utvecklingsfrågor i vilka förväntningar som andra aktörer har på staden. Det är givetvis företrädare för näringsliv, akademi och civilsamhället, men också genom att tydligare koppla arbetet med innovationsprogrammet till den nationella och europeiska forsknings- och innovationspolitiska agendan. Det är många aktörer, inklusive Göteborgs Stad själva, som har stort hopp om att städer skall fungera som arenor för innovation och testbäddar för framtidens lösningar. Detta påverkar i allra högsta grad kommuner, som även i framtiden kommer förväntas ingå i olika utvecklingsprojekt, öppna upp kommunal infrastruktur och data för andra aktörers utvecklingsambitioner och inte minst lära av och bidra till implementering av nya lösningar som andra aktörer drivit fram.

Förslag på fortsatt (följe)forskning

Som vi beskrev i inledningen har följeforskningen väglett av några öppna frågor, vilka delvis utvecklats under processens gång. Fokus har varit att förstå innovationsbegreppet som fenomen och att studera förändringsprocessen som sådan. I takt med att processen fortskridit och förståelsen ökat, har också nya frågor väckts. Vi vill i detta avslutande avsnitt diskutera några perspektiv som vi tycker är intressanta och som skulle kunna utgöra grund för följeforskningen i nästa fas av programarbetet, när intentionerna i programmet skall omsättas i handling och förhoppningsvis ge än mer effekt.

Innovationsprogrammet är som vi försökt belysa i denna rapport ett uttryck för ett nytt sätt att styra kommunen, dels genom att det har ambition att göra innovation till en normerande princip, dels genom dess form, det vill säga att förändringsarbetet organiseras som ett kommungemensamt program. Detta föranleder som vi ser det två intressanta frågor att arbeta vidare med. För det första, *vad betyder det att leda en kommuns utvecklingsarbete genom program?* Vad har programmen för roll och effekt, och hur organiseras dessa visavi den egna verksamheten och omvärlden? Hur hänger de ihop med andra styrande dokument och ledningsideal? Finns skillnader beroende på varifrån i organisationen

de leds och hur översta ledningen väljer att se på dem i form av strategiska kartor m.m.? Och inte minst – hur tas de emot av verksamheten de är tänkta att styra och stödja, och hur omsätts de i praktisk handling?

För det andra är det angeläget att belysa innovationskapacitetsbegreppet ytterligare, inte minst ur ett operativt och praktiskt perspektiv. *Om innovation skall vara ett ideal, och kommunen ska bli mer innovativ, hur påverkar det kommunens sätt att organisera och bedriva sitt arbete?* Det vill säga vad det är för färdigheter som innovationsprogrammet förväntas rusta staden med? Innovationsprogrammet pekar på fem strategier för hur innovationskapaciteten skall öka, men hur verkningfulla är de? Är någon av strategierna mer viktig, eller är de ömsesidigt beroende? Vad innebär det att försöka prioritera, hur arbetar man med samverkan, vilka metoder och verktyg används, kan kulturen påverkas, hur organiseras arbetet? Varför är vissa delar så svåra? Och hur ska arbetet följas upp, det vill säga hur vet man om man har ökat sin innovationskapacitet? Finns det mått som är universella, eller bör de anpassas efter olika verksamheters behov? I detta sammanhang kan det också vara intressant att belysa huruvida det finns anledning att arbeta utifrån färdiga standarder för innovation, eller om man bör skapa egna modeller. Vidare beror en organisations kapacitet i stor utsträckning på medarbetarnas förmågor, roller och ansvarsområden. Det väcker frågor om huruvida det finns anledning att professionalisera innovationsarbetet, t ex i form av formella tjänster, krav på utbildning för att arbeta med utvecklingsfrågor eller liknande, vilket också kan vara intressant att belysa.

Slutligen vill vi lyfta fram behovet av att ytterligare problematisera och analysera det faktum att samverkan är ett så tydligt ideal och en vägledande princip för innovation sett ur ett kommunalt perspektiv. Samverkan är dels en innovation i sig givet dagens marknadsorienterade, specialiserade och komplexa organisering av offentlig sektor, dels en grundpelare i föreställningen om samhällsutmaningsdriven innovation. Vi har inte belyst dessa frågor i denna rapport särskilt ingående, mer än att vi kunnat konstatera att arbetet med innovationsprogrammet haft ett stort internt fokus. Likväl är vi högst medvetna om att samverkan är utmanande och ställer krav på kommuner att utveckla sättet som de interagerar på med omvärlden. *Men vilka roller förväntas kommuner ta i arbetet med att lösa samhällsutmaningar?* Frågan väcker behov av att förstå och ytterligare problematisera såväl flernivåstyrningens utmaningar, som kommunens kapacitet att interagera horisontellt, med aktörer från näringsliv, akademi och civilsamhälle. Som vi ser det förväntas kommuner ta en allt större roll i arbetet med att exempelvis lösa Sveriges åtaganden enligt Agenda 2030, Pari-

savtalet och bidra till EUs konkurrenskraft, men är de rustade för detta? Hur skapar kommunen mandat, förmåga och resurser att vara en god spelare i utvecklingen och implementeringen av innovationer för en hållbar utveckling?

Referenser

Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of management review*, 16(3), 586-612.

Alghed, J. med flera (2015). *Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer*. Mistra Urban Future.

Alvesson, M. (2012). *Understanding organizational culture*. Sage.

Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). *Public innovation through collaboration and design*. Routledge.

Beer, M., & Nohria, N. (2000). Cracking the code of change. *HBR's 10 must reads on change*, 78(3), 133-141.

Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (Eds.). (2011). *Innovation in the public sector*. New York: Palgrave Macmillan.

Berg, P. O., & Jonsson, C. (1991). *Strategisk ledning på politiska marknader: opinionsbildning och intern förankring i förvaltningar och folkrörelseorganisationer*. Studentlitteratur.

Blomquist, C., & Jacobsson, B. (2002). *Drömmar om framtiden: beslut kring infrastruktur*. Studentlitteratur.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.

Borgert, L. (1992). *Organisation som mode*. Stockholm. Nerenius & Santérus Förlag.

Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.

- Borins, S. F. (2014). *The persistence of innovation in government* (Vol. 8). Brookings Institution Press with Ash Center for Democratic Governance and Innovation.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. John Wiley & Sons.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 17(1), 1-25.
- Considine, M., & Lewis, J. M. (2007). Innovation and innovators inside government: from institutions to networks. *Governance*, 20(4), 581-607.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). *Travels of ideas*. In Czarniawska & Sevón (eds.) *Translating organizational change*. DeGruyter.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25-32.
- Empson, L. (2017). *Leading professionals: Power, politics, and prima donnas*. Oxford: University Press.
- European union 2000
- https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SV_ACT_part1_v1.pdf
- Francis, D., & Bessant, J. (2005). Targeting innovation and implications for capability development. *Technovation*, 25(3), 171-183.
- Fogelberg Eriksson, A., & Nählinder, J. (2015). *Ledarskap för innovation i offentlig sektor*. Linköping University Electronic Press.
- Gormley Jr, W. T. (1987). Institutional policy analysis: A critical review. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(2), 153-169.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage.
- Jacobsen, D. (2004) *Organisationsförändring och förändringsledarskap*. Studentlitteratur: Lund.

- Jensen, C., & Kuosmanen, J. (2008). *Streta emot eller sträva tillsammans? Om samverkan, brukarmedverkan och komplexitet i Miltonprojekten i Västra Götalands län*. FOU-väst.
- Johansson, S., Dellgran, P., & Höjer, S. (Eds.). (2015). *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Natur & kultur.
- Karlsson, T. (2017). *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur.
- Kunda, G. (2009). *Engineering culture: Control and commitment in a high-tech corporation*. Temple University Press.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Loorbach, D. (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance*, 23(1), 161-183.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. Oxford, England: Wiley.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *The organizational basis of politics*. Free Press.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.
- Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. Jossey-Bass.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In *The new public governance?* (pp. 68-87). Routledge.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (Eds.). (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing.

Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great hopes in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: Trender i organisationstenkingen ved tusendårsskiftet*. Fagbokforlaget.

Sandberg, J., & Targama, A. (2013). *Ledning och förståelse: en förståelsebaserad syn på utveckling av människor och organisationer*. Studentlitteratur.

Sannerstedt, A. (1991). "Implementering: hur politiska beslut genomförs i praktiken" I Rothstein, red, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.

Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Wadsworth Publishing Company.

Schumpeter, J. A. (2010/1942) *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge.

Schumpeter, J. A. (2017/1934) *Theory of economic development*. Routledge.

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

SOU 2018:38. *Styra och leda med tillit - Forskning och praktik*. Forskningsantologi. Louise Bringselius (red.). Stockholm, Fritzes.

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm, Fritzes.

SOU 2018:48. *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*. Delbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm, Fritzes.

Sveiby, K. E., Gripenberg, P., & Segercrantz, B. (Eds.). (2012). *Challenging the innovation paradigm*. Routledge.

- Sveiby, K.E. (2019) Att för hålla sig till förnyelse – det motsägelsefulla innovationsbegreppet. I Godenhjelm, Jensen, Sjöblom (red) Innovation och projektifiering – att styra och leda handlingskapaciteten i moderna offentliga organisationer. Nordic Academic Press.
- Sveningsson, S., & Sörgärde, N. (2014). Organisationsförändring- hur, vad och varför?. Studentlitteratur.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S., & Sjöberg, K. (2009). Lärande utvärdering genom följeforskning. Studentlitteratur.
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (Eds.). (2016). Enhancing public innovation by transforming public governance. Cambridge University Press.
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of management review*, 20(3), 510-540.
- Weick, K. (1995). Sensemaking in organizations. Sage.
- Winter, S. C. (2012). Implementation perspectives: Status and reconsideration. *The Sage handbook of public administration*, 265-278.
- in, R. K. (2017). Case study research and applications: Design and methods. Sage.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se