

Mistra Urban Futures Report  
2015:16



# Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer

## Slutrapport följeforskningen

Ander Sandoff

Jessica Algehed

Filip Bladini

Christian Jensen

Klas Palm

Jon Williamsson



Innovationsplattformar för attraktiva hållbara städer

**Authors:**

Anders Sandoff  
Jessica Algehed  
Filip Bladini  
Christian Jensen  
Klas Palm  
Jon Williamsson

**Corresponding author:** Anders Sandoff anders@handels.gu.se  
© Mistra Urban Futures, 2015

Mistra Urban Futures is an international research and knowledge centre for sustainable urban development. Mistra Urban Futures was established in 2010 to promote urban sustainability through trans-disciplinary research and co-production of knowledge with local and global stakeholders. Four Local Interaction Platforms (LIPs) – in Gothenburg, Greater Manchester, Kisumu and Cape Town – are based in intermediate cities with viable and active multi-stakeholder partnerships that participate in the processes of co-creation of new knowledge.

Mistra Urban Futures is funded by the Mistra Foundation for Strategic Environmental Research, the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), and the Gothenburg Consortium, with seven members.

Mistra Urban Futures' publication series "Reports" presents the results of research and knowledge production projects carried out by people connected to Mistra Urban Futures or its partners. Mistra Urban Futures Reports are intended for both practitioners and researchers.

[www.mistraurbanfutures.org](http://www.mistraurbanfutures.org).

## Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer</b>  | <b>8</b>  |
| Prolog och läsanvisning   | 8         |
| Upprinnelsen till Vinnovas projektsatsning  | 9         |
| Studiens genomförande   | 14        |
| <b>Innovationsplattform för hållbara attraktiva städer – några problematiserande utgångspunkter</b> | <b>20</b> |
| Inte bara en retorisk utsaga  | 20        |
| Innovation i offentlig sektor   | 20        |
| Drivkrafter bakom innovation i offentlig sektor   | 21        |
| En innovationstypologi och olika nyanser av nytt  | 23        |
| <b>De fyra innovationsplattformarna – bakgrund, resultat och framtid</b>                            | <b>26</b> |
| Borås – Innovationsplattform Norrby   | 26        |
| Göteborgs Innovationsplattform  | 32        |
| Lund – Future by Lund   | 37        |
| Malmö – Innovationsplattform Malmö Sydost   | 42        |
| <b>Vad lär de fyra innovationsplattformarna oss?</b>  | <b>48</b> |
| Plattformarnas organisering och lokalisering  | 48        |
| Att skapa utrymme för innovation  | 49        |
| Politikens roll i förhållande till innovationsplattformarna   | 52        |
| Projektledningens situation   | 53        |
| <b>Organisering av innovationsplattformar</b>   | <b>55</b> |
| Inledning   | 55        |
| Framväxande innovationsplattformar  | 55        |
| Implementeringsstruktur och flernivåstyrning  | 57        |
| Projekt som policyverktyg   | 60        |
| Projekt och samverkan – samverkansprojekt, men inte bara det  | 64        |
| Att implementera gjorda lärdomar  | 67        |
| <b>Om Vinnovas satsning på innovationsplattformar som ett utbildningsprogram</b>                    | <b>70</b> |
| INLEDNING   | 70        |
| Vinnovasatsningen som ett utbildningsprogram  | 71        |
| <b>Innovationsplattformar som del av kommuners utvecklings- och styrningskontext</b>                | <b>74</b> |
| Innovationsbegreppet som en del av NPM  | 74        |
| Innovationsbegreppet som drivkraft för något nytt   | 76        |
| Hur New Public Governance kommer till uttryck i plattformarnas utformning                           | 78        |
| Innovationsplattform som en lärplattform för New Public Governance                                  | 79        |
| Innovationsplattformar för stadsutveckling – grund för ett paradigmskifte                           | 81        |
| <b>Utgångspunkt för analys av juridikens funktioner i projekten</b>                                 | <b>84</b> |
| 2020-logiken – Innovation och tillväxt i skön förening  | 86        |

|   |            |
|---|------------|
| Problem med juridiken som det framställs av projektdeltagarna                             | 87         |
| De rättsliga grundkonflikterna  | 87         |
| Konkurrensproblemet: Offentlig – privat samverkan   | 91         |
| Slutsatser  | 96         |
| <b>Internationell utblick</b>   | <b>98</b>  |
| Innovationsplattformar – ett sätt att organisera samverkan för en hållbar stadsutveckling | 98         |
| Många likheter med de svenska innovationsplattformarna                                    | 99         |
| Flera goda exempel på nyskapande samverkansformer   | 101        |
| <b>Slutord</b>  | <b>102</b> |
| <b>Referenser</b>   | <b>103</b> |
| <b>Bilaga 1 Intervjufrågor</b>  | <b>108</b> |



## Sammanfattning

Samspel mellan lokala aktörer så som näringsliv, kommun och universitet har historiskt sett spelat en viktig roll i utvecklingen av innovationer men det är först relativt nyligen som ansvaret för innovationsstöttande åtgärder aktivt förflyttats till den kommunala nivån. Denna rapport beskriver resultaten från den följeforskningsinsats som varit kopplad till Vinnovasatsningen Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer. Satsningen tar sin utgångspunkt i ett stöd till fyra städer (Göteborg, Malmö, Lund och Borås) att under två år bygga upp en ny form av lokal innovationsstödande samverkanskapacitet. Studien som rapporten bygger på gick ut på att följa och beskriva utvecklingen av innovationsplattformarnas verksamhet, analysera informationen ur ett innovationsperspektiv samt återföra resultaten till innovationsplattformarna och Vinnova. Syftet var därför att skapa kunskap om innovationsprocesser kopplat till hållbar stadsutveckling och möjliggöra ett fördjupat lärande mellan innovationsplattformarna. Således utgjorde följeforskningsinsatsen en del av de lärprocesser som varit kopplade till plattformarnas utvecklingsarbete. Kopplat till följeforskningen gjordes även en inventering av hur liknande arbete organiserats i andra delar av världen. Sammanfattningsvis indikerar resultaten följande:

- Innovationsplattformarna har skapat en ökad lokal kapacitet att bedriva innovationsfrågor inom ramen för hållbar stadsutveckling.
- Satsningen har gjort avtryck inte bara i själva plattformen utan även på en kommunal nivå och hos de deltagande organisationerna på ett sådant sätt att det skapats legitimitet för arbetets fortsättning.
- Erfarenheterna visar att arbetet med att etablera innovationsplattformarna tagit längre tid och mer resurser i anspråk än vad ursprungligen antogs. Förklaringar till detta har varit utmaningar att etablera samverkansformer och en erfarenhet med innovationskonceptet som sådant, särskilt avseende hur det skall förstås i en kommunal stadsutvecklingskontext.
- Viktiga arbetsområden för innovationsplattformarna har varit att tolka begrepp, bygga kunskap, säkra politiskt kapital och skapa metoder för att förverkliga brett förankrade innovationsprocesser.
- Utvecklingen av Innovationsplattformarna har inneburit utmaningar framförallt avseende tolkningen av olika aktörers traditionella roller. Delvis har det inneburit att det kommunala och privata har glidit in i varandras sfärer och utmanat etablerade uppfattningar om ansvar, professioner och ageranden.
- Denna utveckling har kommit att utmana existerande rättsliga strukturer och bäddar för framtida spänningar inom den byråkratiska förvaltningskulturen, de kommunala kompetensreglerna och EUs konkurrensrättsliga regler.
- Vid en internationell jämförelse framgår att den svenska satsningen på innovationsplattformar nyttjar aktuella och internationellt gångbara arbetsätt men

behöver stärkas genom ytterligare kopplingar till innovationssystem på både nationellt och internationellt plan.

- Satsningen kan i ett vidare sammanhang ses som en lärplattform inte bara avseende stadsutvecklingsinnovation i samverkan utan även för en ny form av kommunal administrativ logik som bygger på att det kommunala uppdraget till vissa delar definieras och löses genom en bredare samverkan med olika intressenter, s.k. New Public Governance.

# Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer

## PROLOG OCH LÄSANVISNING

Städer är viktiga! Och har blivit allt viktigare som territoriell indelning vid sidan om regioner och nationer! Det är i dem som merparten av oss lever och bor, de är här vi har vår ekonomiska utkomst. Städer är också ekonomiska tillväxtmotorer, här genereras och förvaltas stora värden, i både hård och mjuk infrastruktur. Städer samlar kreativitet, innovation, teknisk utveckling, entreprenörer och finansieringsmöjligheter. Ekonomisk tillväxt och välstånd kännetecknas överallt på jorden av stark urbanisering. Städer har blivit marknader. De både samverkar och konkurrerar i takt med att transport-, kommunikations- och produktionsprocesser accelererar. Rörelse har sedan industrialiseringen varit synonymt med staden, och ses alltmer som en förutsättning för att staden ska utvecklas och attrahera kapital i bred bemärkelse. Ett konkret uttryck på globalisering är just att städer växer till både antal och omfång.

Men på samma sätt som staden möjliggör och skapar värden är den också ett växande hot och förbrukar resurser. Är de tekniska system varpå våra städer är byggda, exempelvis för vatten, avfall, energi och transporter, tillräckligt resurssnåla, kretsloppsanpassade och flexibla? Städer står för en stor del av jordens klimatbelastning. Även på en högre systemnivå skapar städer ekonomiska, hälso- och rättviseproblem. Folkhälsoproblem genererade av trängsel, buller och luftföroreningar är sedan länge kända i växande städer. Stress till stor del beroende på ökad social och teknisk förändring av samhället, inte minst gällande arbetlivet, syns också den i staden i form av konkurrens och social utslagning.

I städer märks alltså sociala spänningar och klimatpåverkan. Hur kan staden bidra till att bryta utanförskap och underlätta för jämlika livsvillkor? Staden är både historia och framtid. Mycket av våra ambitioner bygger på framtidsbilder av den möjliga staden, men framtiden skapas aldrig i ett vakuum utan börjar alltid igår. Det möjliga tycks obönhörligen fastna i gamla hjulspår om fantasi och tillförsikt inför framtiden saknas. Det är 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.

Vinnovas satsning 2013-2015 på utveckling av innovationsplattform för hållbara attraktiva städer har som ambition att adressera några av de här utmaningarna genom att stödja samarbeten i städer mellan kommuner, näringsliv, och civilsamhället för att utveckla innovationsplattformar med fokus på innovativa lösningar inom förvaltning, renovering och upprustning av befintliga områden och/eller utveckling av nya stadsdelar. Det finns nu många goda skäl att stanna upp och reflektera över det som varit och blivit samt vart man vill att utvecklingen ska gå. Det är också i det här perspektivet som den här rapporten kommit till. Förutom en beskrivning av arbetet i de fyra städerna analyserar vi också för satsningen centrala läraspekter såsom förnyelsearbete i temporära projekt och dess betydelse för styrning av kommunalt utvecklingsarbete samt juridikens roll och betydelse vid gränsöverskridande samverkan. Det är vår förhoppning att rapporten kan bidra till en kunskapsutveckling som hjälper oss att bättre tolka och förstå det förändringsarbete som



pågår, inte endast inom ramen för satsningen med innovationsplattformar utan även andra liknande satsningar.

Rapporten är disponerad på följande vis. I nästa kapitel beskriver vi några av de teman som går att skönja i den tilltagande diskussionen om vikten av innovation för att möta nya samhällsutmaningar, i synnerhet offentlig sektors roll in det här arbetet. Därefter beskrivs de fyra olika innovationsplattformarna utifrån gjord studie, om deras bakgrund, resultat och framtid. Efter det tar fem analyskapitel vid som belyser olika aspekter av Vinnovas satsning på innovationsplattformar och var för sig argumenterar för viktiga erfarenheter och lärdomar. Det första av dessa kapitel är en empirinära tolkning av arbetet i de olika innovationsplattformarna och vilka överväganden och lärdomar olika aktörer gjorde. Det andra kapitlet fokuserar på det fler-nivå-system inom vilken satsningen genomfördes och resonerar bland annat om projekt som policyverktyg för utvecklings- och förändringsarbete och implementering. Utifrån detta vidare sammanhang argumenteras i det tredje analyskapitlet för att se vinnovasatsningen som ett utbildningsprogram för hållbar stadsutveckling, snarare än att snävt betrakta projekten var för sig. Det fjärde analyskapitlet tar detta argument ett steg längre och fokuserar ambitionerna med innovationsplattformar utifrån såväl ett new public management-perspektiv som ett new public governance-perspektiv. Det femte analyskapitlet fokuserar juridikens roll och uppmärksammar de rättsliga grundkonflikterna bland annat vid offentlig-privat samverkan. Rapporten avslutas med en internationell utblick. Det vi ser i Sverige och om hur innovation ska bidra till hållbar stadsutveckling sker också på andra håll i världen. Vilka likheter och skillnader kan skönjas och vilka lärdomar kan vi dra av det? Men först, vi fortsätter emellertid det inledande kapitlet med att beskriva upprinnelsen till Vinnovas satsning samt hur vår studie är genomförd.

## UPPRINNELSEN TILL VINNOVAS PROJEKTSATSNING

Prat om innovation är numera allestädes närvarande, ofta är idén om innovation hopkopplad med föreställningen att det genererar tillväxt och att det därför spelar en vital roll i samhällsutvecklingen. Att kunna kommersialisera upptäckter och innovationer är synonymt med marknadsbaserad verksamhet. Fastän tillväxtskapande åtgärder varit en viktig politiskt 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 i Sverige en allmän välståndsutveckling och tillväxt tas som en given utgångspunkt. Det offentligas uppgift på nationell och kommunal nivå var då att organisera och strukturera tillväxten och välståndsutvecklingen. De senaste decenniernas förutsättningar har varit andra. Det offentliga förväntas nu i högre utsträckning vara med och skapa välståndsutveckling, åtminstone skapa goda förutsättningar för en sådan. Det förutsätter en innovativ kapacitet. Kommunerna övertar nu i ökad omfattning rollen som det offentligas huvudaktör när det gäller lokal utveckling, inte minst i storstadskommunerna. Med hjälp av bland annat lokal näringslivsutveckling, IT-satsningar, turism och kultur vill man öka konkurrenskraften för såväl kommunen som staden. Stadsutveckling och med hjälp av

innovativitet bygga hållbar stad framstår alltmer som ett viktigt politikområde. Också idéer utifrån har påverkat utvecklingen mot en mer innovativ offentlig sektor.

Europeiska unionen antog 2000 den så kallade Lissabonstrategin, vars syfte var att stärka EUs konkurrensförmåga i världen och därmed göra EU till: ”the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” (European Union 2000). Antagandet är att innovation bidrar till en konkurrenskraftig ekonomi, och att den förmågan också ska ha positiv effekt på miljö, social sammanhållning och förnyelse. Men innovativ förmåga förutsätter samtidigt att samhällets institutioner i form av företag, ideella organisationer och offentlig verksamhet är kompetenta att lära, utveckla och dela alltmer avancerad kunskap samt också aktivt samarbeta med varandra. Specifika utmaningar för offentlig sektor är flera. Offentlig sektor har en viktig roll att skapa förutsättningar för en kunskaps- och innovationsdriven ekonomi, bland annat i form av utbildningssystemet samt att stödja innovativa satsningar och reformera regelsystem. Därtill måste offentlig sektor också själv utvecklas och bli innovativ för att härigenom hantera samhällsutmaningar på delvis nytt sätt, det kan gälla alltifrån frågor som rör socialt utanförskap, över infrastruktur och fysiskt byggande till utbildning och näringslivsutveckling.

Kopplat till stadsutveckling har flera utredningar adresserat de utmaningar som städer står inför (se exempelvis SOU 1990:36; SOU 1997:118, SOU 1998:25; Delegationen för hållbara städer, 2012). De har sinsemellan haft lite olika inriktning och fokus förvaltningsstrukturer, näringsliv, boende och integration samt miljö. Eftersom utmaningar berör flera olika politikområden, har det framförts önskemål om ett samordnat politikområde kring staden, på samma sätt som det funnits regionalpolitik och landsbygdspolitik (Ullstad, 2008). Senast större utredningen Delegationen för hållbara städer arbetade under åren perioden 2008 – 2010 (med förlängning till 2012) med att uppmärksamma behovet av samt stimulera och ekonomiskt stödja olika försök kring hållbar stadsutveckling. Syftet var att skapa arenor för samarbete, erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning över olika sektorsgränser. I Kommittédirektivet talade man uttryckligen om innovation: ”Stadbyggnadsområdet är en viktig arena för innovation och kunskapsutveckling.” Genom att uttryckligen arbeta med innovation och hållbarhet kompletterade den stadsutvecklingssatsningar som tidigare regeringar genomfört under 90- och 00-talet.

Begreppet innovation har också alltmer kommit att genomsyra samhällsdebatten under senare delen av 00-talet, och 2012 antog regeringen en nationell innovationsstrategi. Övergripande skäl som vi känner igen från Lissabonstrategin, såsom global konkurrens och vikten av hållbar utveckling, möjliggjorde för ansvarig minister Annie Lööf att inledningsvis fastslå:

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

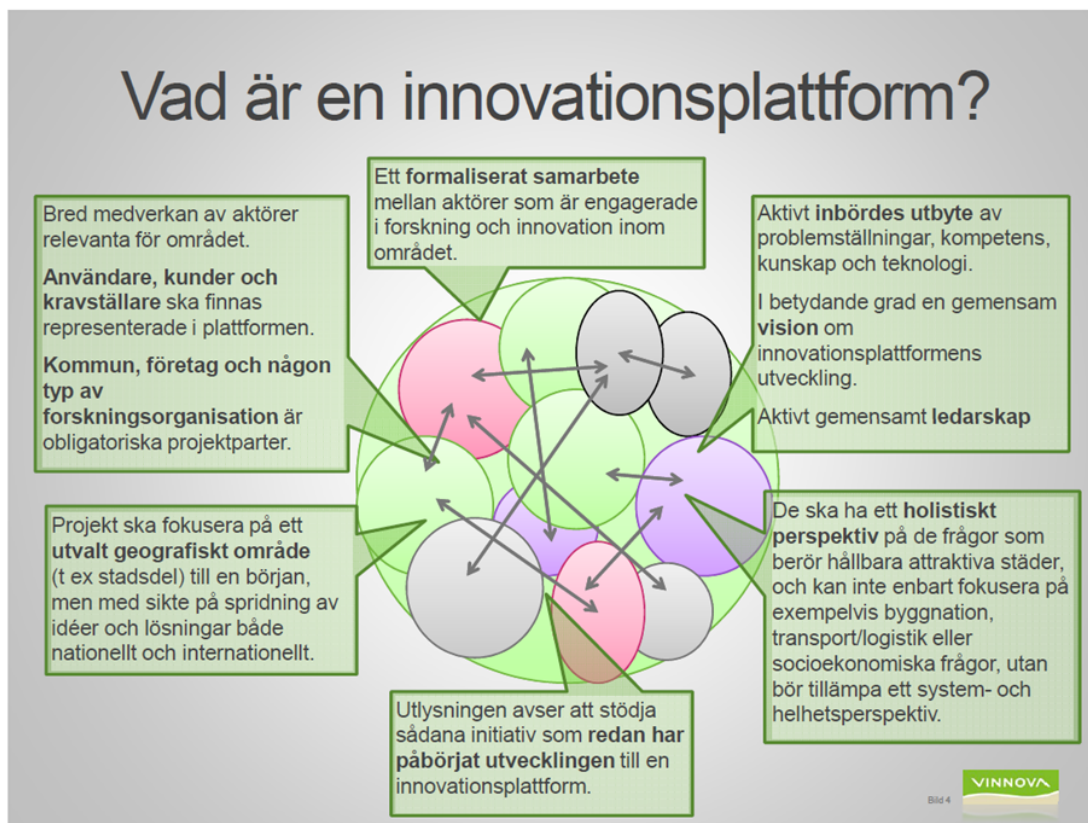
Flera myndigheter arbetar också uttryckligen med att förverkliga innovationspolitiken på olika sätt, där Vinnova är innovationsmyndigheten framför andra. Sveriges kommuner och landsting, SKL, har också uppmärksammat innovation som en lösning för att hantera utmaningar i offentlig miljö, och tillsatt egna undersökningar (SKL, 2008; 2010). En sökning på begreppet innovation på SKLs hemsida ger över 500 träffar och handlar om i princip allt som den primär- och sekundärkommunala nivån gör, exv. nya arbetssätt, innovationsledning, innovationsupphandling, modeller för innovationsarbete, forskningsöversikter om innovation, innovation och samverkan samt samarbete med Vinnova.

Vinnova är som sagt Sveriges innovationsmyndighet och Vinnovas program ”Utmaningsdriven innovation – samhällsutmaningar som tillväxtpotential” kan ses som ett konkret uttryck för delar av den nationella innovationsstrategin. Innovation är den överordnade idén för hela programmet och man talar uttryckligen om innovation i gränssnittet mellan sektorer och aktörer, det vill säga att innovation sker i samverkan. I programmet som startade redan 2011 ingår ”Hållbara attraktiva städer” vid sidan om ”Framtidens hälsa och sjukvård”, ”Informationssamhället” och ”Hållbar industriell utveckling”.

Inom ramen för programmet Utmaningsdriven innovation satte Vinnova i slutet av 2012 upp en utlysning vid namnet ”Utveckling av innovationsplattformar för Hållbara attraktiva städer”. Syftet beskrevs på följande sätt: ”att stödja konstellationer av aktörer att utveckla innovationsplattformar med fokus på innovativa lösningar inom förvaltning, renovering och upprustning av befintliga områden och/eller utveckling av nya stadsdelar.”

Begreppet innovationsplattform förekom oss veterligen först i en rapport publicerad av Vinnova (Arvidsson och Mannervik, 2009) i en beskrivning av några telekom och biomedicinska kluster i Sverige. Begreppet innovationsplattform utvecklades inte nämnvärt utan används snarare synonymt med viss geografisk yta eller kluster, som då var populärt i slutet av 00-talet. Rapportens förtjänst handlar snarare om att introducera March (1991) kända begrepp *exploitation and exploration* och kontextualisera dem som distinktionen mellan att effektivisera befintliga teknologi- och affärsidéer å ena sidan och å andra sidan utveckla nya teknologi- och affärsidéer. Författarna publicerade några år tidigare en föregångare till rapporten på svenska, då utan begreppet innovationsplattform (Arvidsson och Mannervik, 2005).

Plattformsbegreppet i befintlig utlysningstext har enligt Vinnova ingen koppling till Arvidssons och Mannerviks (2009) definition. I samband med utlysningen illustrerade Vinnova innovationsplattform på följande sätt, vilket också kom att ses som en instruktion för de sökande.



Figur 1. Vinnovas definition av en innovationsplattform

I instruktionen finns bland annat med vilka aktörer som bör medverka, och att plattformen ska organiseras i en interorganisatorisk nätverksstruktur. Det finns en utpekad riktning, men även utrymme för de medverkande att själva skapa på egen hand. Programmet ska stödja och inte detaljstyra, för risken är då att form går före innehåll. Plattformarna skulle möjliggöra för de involverade att testa och utveckla nya lösningar som kan bidra till hållbar stadsutveckling. Ett krav på plattformarna var att de skulle anamma ett holistiskt perspektiv i sitt arbete. Således kunde inte fokus enbart läggas på någon av hållbarhetens tre dimensioner, exempelvis socioekonomiska frågor, klimatbyggnation eller transport/logistik, utan samtliga aspekter skulle inkluderas i ett system- och helhetsperspektiv. Vinnova beskriver vidare en innovationsplattform som ett formaliserat samarbete mellan offentliga organisationer, privata företag, universitet, ideella sektorn och berörda brukare. Samarbetet ska därtill baseras på en gemensam vision kring plattformens utveckling. Likaså ska det finnas en operativ ledning med ett aktivt ledarskap, en gemensam budget samt ett beslutande organ där intressenterna är representerade. Även berörda medborgare och brukare ska finnas representerade i plattformen. Plattformen ska härmed möjliggöra ett kontinuerligt utbyte av information, kunskap, problembeskrivningar och lösningsförslag. Plattformarna gavs slutligen möjlighet att fokusera på ett specifikt geografiskt område (exempelvis en stadsdel) för att sedan arbeta med att sprida utarbetade lösningar lokalt, nationellt och internationellt.

I utlysningstexten talar Vinnova om satsningen som en tvåstegsprocess där steg 1, bestod av att lämna in en projektskiss och steg 2 att lämna in en ansökan om finansiering.

I juni 2013 beviljades fyra städer och tillika kommuner ett tvåårigt projektbidrag för att utveckla innovationsplattformar; Göteborg, Malmö, Borås och Lund. Tillsammans fick de dela på 36 miljoner kronor, där Malmö erhöll mest, 10 miljoner kronor, och Borås minst 8 miljoner kronor. Skillnaden i storleken på beviljade medel berodde på att plattformarna sökt olika stora belopp.

Utifrån projektbeskrivningarna går att läsa att det föreligger såväl likheter som skillnader de olika plattformarna emellan. I Borås innovationsplattform fokuseras arbetet på stadsdelen Norrby där befintlig bebyggelse ska utvecklas och en nybyggnation ske. Målet är att finna innovativa lösningar och göra området till en referensmiljö för arbetet med såväl ekonomiska som ekologiska, kulturella, tekniska och sociala utmaningar. Malmös innovationsplattform fokuserar på en upprustning av miljonprogramsområdena i de sydöstra delarna av Malmö. Lunds innovationsplattform har bland annat fokus på utvecklingen av Brunnsög i nordöstra Lund och nybyggnationen runt forskningsanläggningarna ESS och Max IV. Fokus är vidare på tre utmaningar för framtidens städer; smarta energisystem, ljus och belysning samt mobilitet. Göteborgs innovationsplattform har slutligen en mer konsoliderande målsättning. Tanken är att olika stadsutvecklingsprojekt i staden ska knytas samman och att lärdomar ska kunna dras från dem i syfte att skapa en övergripande innovationsstrategi för staden.

Därtill har Mistra Urban Futures fått i uppdrag att utveckla ett följeforskningsprojekt som analyserar plattformarnas uppbyggnadsfas. Följeforskningen ska följa och beskriva innovationsplattformarnas verksamhet, analysera informationen ur ett innovationsperspektiv och återföra resultaten till innovationsplattformarna och Vinnova. Syftet är att uppnå ökad kunskap om innovationsprocesser kopplat till hållbar stadsutveckling och ett fördjupat lärande mellan innovationsplattformarna.

I arbetet har även Norra Djurgårdsstaden Innovation (NDI) medverkat. De har tidigare erhållit projektmedel från Vinnova och det sågs som positivt att de deltog i framförallt det gemensamma kunskapsutbytet plattformarna emellan.

Sammanfattningsvis är förändringsarbete och reformer inget nytt i offentlig sektor. Hela efterkrigstiden och fram till dags dato har varit fylld av reformer både vad gäller innehållet i offentlig politik och när det gäller hur verksamheten ska organiseras. Mycket av det kan säkert omtalas som innovationer, men har inte det, kanske främst för att begreppet tidigare kopplades till teknikutvecklande företag och marknadsorienterad verksamhet. Likväl kommunala fjärrvärmesystem och socialtjänstlagen kan i skenet av rådande föreställningar ses som uttryck för innovativa processer. Något hände emellertid vid millenniumskiftet, bland annat bildades Vinnova 2001 för att vara Sveriges innovationsmyndighet. Deras verksamhetsidé är att stärka Sveriges innovationskraft för hållbar tillväxt och samhällsnytta, bland annat kopplat till hållbar stadsutveckling. Idéer har alltid haft betydelse för samhällsutveckling, och i den här rapporten är det idén om innovation som fungerar som motorn för hållbar samhällsutveckling. En väsentlig förutsättning för att idén om innovation ska få genomslag är att det finns bärare av idén, aktörer som kan sprida och praktisera innovation som idé i samhället. Föreliggande rapport handlar alltså på ett plan

om spridningen av innovationsidén kopplat till stadsutveckling. En idé börjar nämligen framstå som sann när den klarar av att färdas.

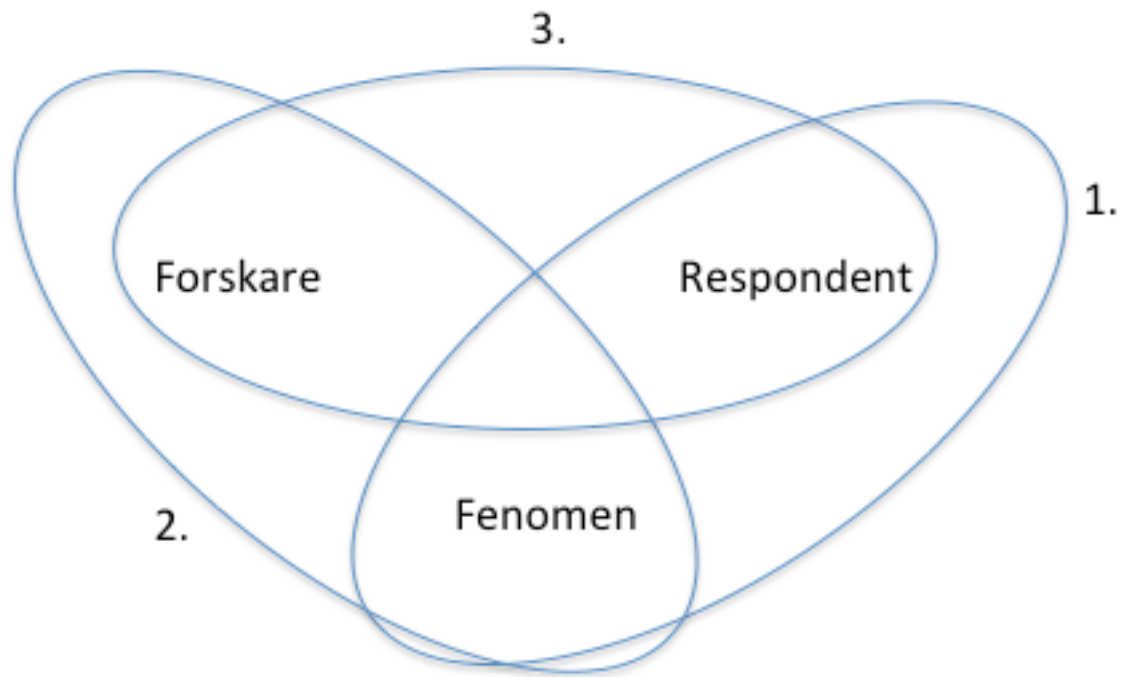
## STUDIENS GENOMFÖRANDE

I det här avsnittet ska vi berätta om hur studiet av arbetet med att skapa och bygga upp så kallade innovationsplattformar i de fyra städerna/platserna har genomförts, något om vilka övergripande metodologiska överväganden som väglett följeforskningen med att studera organisatorisk kapacitetsuppbyggnad, hur vi samlat in information och hur vi har bearbetat och analyserat insamlat material.

### *Litet om forskning och överväganden kring följeforskning*

Innovationsplattformar finns inte som något naturliga oberoende fenomen, såsom stenar och träd. Det är en social och språklig konstruktion som utgör ett begrepp om hur framtida samarbetsmönster 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 en beteckning som kan ha olika betydelse i olika sammanhang och ha olika betydelse för olika aktörer, vilket även inkluderar oss följeforskare. Hur vi förstår studerad verklighet är således av stor betydelse.

Mycket schematiskt kan samhällsvetenskaplig forskning beskrivas som en relation mellan tre parter; forskare, respondenter (aktörer och organisationer) och studerat fenomen (i detta fall skapandet av innovationsplattformar). Vanligtvis förstår man då forskningen som dels en aktivitet där forskaren med hjälp av olika metoder (enkäter, intervjuer, deltagande observationer, och eller skriftligt material) samlar in data om hur vissa respondenter uppfattar ett visst fenomen (ring 1), dels analyserar samma data utifrån vissa teorier, modeller och förståelseformer som forskaren redan förstår berört fenomenet, och som nödvändigtvis inte behöver överensstämma med respondentens förståelse (ring 2). Vid forskning där fenomenet i fråga är både starkt normativt och samtidigt flertydigt (såsom en innovationsplattform) är det svårt att tala om att fenomenet finns oberoende av oss (vare sig forskare eller respondent), utan snarare finns det som gemensamma konstruktioner och representationer som man tillsammans uppstår (se ring 3 i bilden nedan). I regel pågår alla tre processer vid en undersökning. Resonemanget har implikationer på föreställningen om sanning; vad som kan anses vara sant och för vem. Det i sin tur förutsätter medvetenhet och reflektion, vilket detta textavsnitt är ett uttryck för.



Figur 2. Studiens kunskapssyn

Inte nog med det. Den här studien är ett resultat av följeforskning. Förenklat skiljer sig följeforskning från både mer traditionell forskning och aktionsforskning (Svensson, 2007). Vid traditionell forskning är praktikens intressen underordnade forskningen. Studerade innovationsplattformar 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 innovationsplattformar på ett för verksamheten ändamålsenligt sätt. Följeforskning, eller interaktiv forskning, däremot är en ömsesidig kunskaps- och lärprocess tillsammans och i samverkan med verksamma praktiker där våra olika perspektiv och erfarenheter sinsemellan och över tid berikar varandra. Som följeforskare är vi varken observatörer eller förändringsagenter, likväl har vi varit innanför och i processen emellertid med integritet.

I vår roll som följeforskare har vi till uppgift att dokumentera utvecklingsprocessen såsom den kommit till uttryck på arrangerade möten och i gjorda intervjuer med de olika plattformarna, det vill säga hur olika städer med sinsemellan olika förutsättningar försökt skapa lokala innovationsplattformar med utgångspunkt i en likartad men dock ej styrande grundidé kring innovationsplattform. Vi har 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. Vår ambition är att även den här texten ska avspegla det lärandeidealet.

*Hur och vad för material har vi samlat in*

En stor del av det material som är tillgängligt kring innovationsplattformarna är antingen publicitetsdrivet – se vad vi gör – eller instruktioner – gör såhär. Vinnova och de fyra plattformarna har på sina hemsidor lagt upp utredningar, projektbeskrivningar, berättelser vad man gör och hur arbetet är indelat i olika arbetspaket, pressmeddelanden och broschyrer i vilka man försöker övertyga beslutande församlingar och tjänstemän på olika nivåer, media och allmänheten och om att satsningen är betydelsefull, välmotiverad, gedigen och att den troligen kommer att leda till en rad framsteg. Det är representationens logik som vägleder presentationen (Czarniawska, 2005). Materialet tenderar att vara retoriskt på så sätt att texterna vägleds av redigerade bilder om satsningens övergripande mål; innovation och förnyelse samt stadsutveckling och attraktivitet utifrån hållbarhetens tre dimensioner.

Dessvärre ger materialet i mindre utsträckning uttryck för självkritik. Det vore därför oklokt att anta att denna typ av retorisk text sammantaget ger en balanserad bild av vad som faktiskt sker under satsningen. Man behöver inte vara cyniker för att se att gapet mellan ord och handling inom vissa områden är stort. Snarare handlar det nog om att retoriken börjar leva sitt egna liv, för betydelsen av hur något framställs är väsentligt i ett samhälle som hela tiden konkurrerar om uppmärksamhet och framgång - det vet inte minst vi forskare som med hjälp av projektansökningar söker forskningsmedel i konkurrens.

Vi har därför valt flera olika angreppssätt för att bilda oss en uppfattning vad som sker under satsningen. Inledningsvis tog vi del av utlysningstexten och de olika projektbeskrivningarna, om vilka ambitioner och drömmar som uttrycktes där. Forskargruppen gjorde därefter en liten miniturné till de olika plattformarna, även Norra Djurgårdsstaden, där vi dels gjorde fokusgruppintervjuer med berörda ansvariga under en halvdag, dels på ort och ställe tog del av olika inslag i satsningen. Ambitioner och drömmar ställdes på så sätt mot faktiska förutsättningar i de olika projekten. Redan inledningsvis kunde vi se att de olika plattformarna skiljde sig åt med avseende på förhistoria, inriktning och upplägg.

Som ett centralt inslag i satsningen under 2014 var fyra 2-dagars workshop, där varje plattform agerade värd (+ en uppstartsdag hos Vinnova i Stockholm december 2013). Två gånger på våren och två gånger på hösten träffades plattformarna, representanter från Vinnova och vi följeforskare för att dela med oss av gjorda erfarenheter, såväl glädjeämnen som upplevda svårigheter med att organisera och förstå plattformarbetet. På varje träff fick vi följeforskare möjlighet att disponera en halvdag och inför varje träff skickade vi ut olika temafrågor till berörda plattformar där vi bad dem att förbereda en 15 minuters powerpoint-presentation (se upplägg och frågorna nedan). Utifrån sakkompetens och erfarenheter gav vi också feedback och feedforward på de olika inläggen. Träffarna möjliggjorde också flera informella samtal och fördjupningar inom olika frågeområden, vilket varit värdefullt.

| Plats/innehåll         | Tema          | Frågeområden   |
|------------------------|---------------|--|
| 5/12 2013<br>Stockholm | Uppstartsmöte | Vad är en innovationsplattform för er och vad särskiljer den från andra satsningar?<br>- Hur är plattformen organiserad?<br>- Hur ser kopplingen och förankringen i kommunen ut?<br>- Hur arbetar ni för att attrahera näringslivet? |



|                    |      |                            |  |
|--------------------|------|----------------------------|--|
|                    |      |                            | - Vad fungerar riktigt bra och vad måste förbättras i framtiden?   |
| 22-23/1<br>Malmö   | 2014 | Innovation                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Varför innovationsplattform?</li> <li>- Vad är en innovationsplattform för oss?</li> <li>- Vilka typer av innovationer kommer vi stötta/utveckla?</li> <li>- Vilka roller och funktioner behövs i en plattform för att säkerställa utveckling och spridning av innovationer?</li> <li>- Vilka hinder måste undanröjas för att plattformen skall bli framgångsrik och fortleva?</li> </ul>   |
| 9-10/4<br>Göteborg | 2014 | Samverka med näringslivet  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vad fungerar bra i samverkan med företag?</li> <li>- Vilka områden behöver utvecklas för att samverkan med företag skall överensstämma med plattformens målsättningar?</li> <li>- Vilka områden upplever ni att det finns gemensamma intressen med företagen och hur utnyttjas detta?</li> <li>- Vilka områden upplever ni att intresset för samverkan skiljer sig åt så att det är en utmaning för samverkan?</li> </ul>   |
| 11-12/9<br>Lund    | 2014 | Juridik                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beskriv kort hur plattformen är organiserad, vilka som är dess partners och viktiga samverkansaktörer.</li> <li>- Beskriv arbetsätt och viktiga aktiviteter.</li> <li>- Vilka är de viktigaste resultaten och lärdomarna hittills .</li> <li>- Beskriv arbetet under resten av projekttiden och viktiga utmaningar som ni ser under denna period.</li> </ul>  |
| x-y/11<br>Borås    | 2014 | Implementering och projekt | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hur arbetar ni för att attrahera andra aktörer i innovationsarbetet, såsom näringslivet, frivilligsektor, akademi, boende?</li> <li>- Vad är en innovationsplattform för er och vad särskiljer den från andra satsningar?</li> <li>- Hur ser ni framför er att fortsättningen av innovationsplattformens arbete ska organiseras i er stad?</li> <li>- Hur ser kopplingen och förankringen i kommunen ut?</li> <li>- Vilka positiva och/eller negativa effekter har projektet bidragit till och vad är de stora utmaningarna?</li> </ul> |

Under senare delen av projektperioden blev det även möjligt för deltagarna att ge sina bilder och beskrivningar av erfarenheter från satsningen. Således genomfördes två intervjuer med ungefär sex månaders mellanrum där de olika ansvariga projektledarna intervjuades (se bilaga 1 för intervjufrågorna). Kopplat till dessa intervjuer besöktes plattformarna. I intervjuerna deltog antingen en eller flera representanter från plattformsledningen. Intervjuerna möjliggjorde för följeforskarna att stegvis utforska skillnader plattformarna emellan och låta respondenterna från plattformarna i detalj beskriva hur de såg på plattformens arbete och olika begrepp och fenomen kopplat till plattformens arbete. Intervjuerna förbereddes genom att följeforskarna studerade plattformens arbete, sammanställde en rad frågor som skickades till respondenterna. Alla intervjuer spelades in och transkriberades för att möjliggöra en senare analys av materialet.

Vi har även presenterat våra iakttagelser för Vinnova vid två tillfällen, vilket genererat intressanta diskussioner och bidragit till vår förståelse av fenomenet.

Fokus i arbetet har varit på plattformsnivå, det vill säga arbetet med att skapa och bygga upp innovationsplattformarna. Men genom att vi följt det över tid har vi även tagit del av det vidare arbetet i plattformarnas interaktionsmiljö, dels mellan plattformarna och berörd stad, del mellan plattformarna och det programövergripande Vinnovaarbetet. Ett antal av de aktörer, t ex företagsrepresentanter, som befinner sig i varje plattformens interaktionsmiljö har också intervjuats.

Som med all mänsklig handling är också forskning en kompromiss mellan ideal och hur det borde vara å ena sidan och faktiska resurser i form av pengar, tid och kapacitet å andra sidan. Fastän vi således bara följt det konkreta plattformsarbetet indirekt, menar vi ändå att vi fått en solid och tämligen heltäckande bild av satsningen, som kan ligga till grund för analyser och slutsatser.

Parallellt med studierna av de svenska plattformarna har vi med hjälp av Mistra Urban Futures nätverk gjort en internationell utblick för att jämföra de svenska plattformarna med liknande initiativ i andra städer. Vi har i den internationella utblicken explicit letat efter innovationsinitiativ som kan ge nya perspektiv och ökad kunskap om olika städers arbete med innovationsplattformar. Utifrån den ambitionen identifierade vi ett antal plattformsmodeller i olika städer, vilket ledde oss till att under 2015 besöka sex städer som skiljer sig både vad gäller storlek, utmaningar och nationella, regionala och lokala förutsättningar.

I några av städerna har vi haft möjlighet att studera flera typer av innovationsplattformar och träffa många aktörer som arbetar med innovation i stadsutveckling, medan i andra städer har vi diskuterat enskilda satsningar med några få företrädare. Följande städer inkluderades i studien:

- Amsterdam, Nederländerna
- Auckland, Nya Zeeland
- Kisumu, Kenya
- Manchester, Storbritannien
- Los Angeles och Santa Monica, USA
- Vancouver, Kanada

### *Hur vi bearbetat och analyserat insamlad material*

Nå vad har vi då gjort med insamlad material, hur har det analyserats och tolkats? I nästa kapitel har vi lagt fast ett antal problematiserande utgångspunkter och gjort en beskrivning av satsningens organisatoriska sammanhang. Det avsnittet ser vi inte som ett teoretiskt raster för gjord analyserna, utan mer som en förlängning på den kontextualisering vi inledde kapitlet med. Vi har i denna rapport inte valt att skriva fram en gemensam teoretisk ram för studiens olika analyser. Skälet är dels att studiens ambition är mer praktiskt orienterad, dels att vi skribenter representerar flera olika discipliner och en referensram skulle framstått som alltför komplex. Det hindrar emellertid oss inte från att i våra

respektive avsnitt föra mer principiella resonemang varvat med gjorda analyser. En indikation på orienteringen i dessa kan erhållas utifrån en beskrivning våra respektive bakgrunder och erfarenheter. Dessa ger även en illustration av studiens tvärvetenskapliga bredd.

*Anders Sandoff*, företagsekonomisk forskare med inriktning mot industriell och finansiell ekonomi. Han har mångårig erfarenhet av att studera affärsmässiga förutsättningar för kommunala bolag inom energi- och bostadssektorn. Ett särskilt fokus har riktats mot hur bolagens affärsmodeller, investeringspraktik och ägarstyrning påverkar bolagens förmåga att hantera en kapitaltung, långsiktig, mager och legitimitetsberoende verksamhet. Sandoff har varit vetenskaplig ledare för följeforskningsprojektet.

*Jessica Algehed*, Teknologie doktor med mångårig praktisk erfarenhet av innovationsledning, nyttiggörande av forskning och lokalt och regionalt utvecklingssamarbete inom energi, miljö och hållbar stadsutveckling. Med en doktorsexamen inom industriella energisystem som grund har Jessica under senare år verkat i skärningen mellan teknik och samhällsvetenskap, för att på sätt kunna förstå hur komplexa hinder för en hållbar samhällsutveckling kan undanröjas

*Filip Bladini*, docent i civilrätt. Forskningsintresse mot rättslig reglering som instrument för samhällsomvandling, med betoning regelverk som ska upprätthålla marknadsekonomins grundvalar. Ökad marknadsutsättning komplicerar rollfördelningen mellan offentligt och privat verksamhet, vilket utlöser en mängd konkurrensrättsliga regler som ska motverka konkurrensnedvridning inom näringslivet. Särskilt gäller det regler om fri rörlighet och marknadsintegration inom EU, upphandlingsregler och statsstöd.

*Christian Jensen*, docent, företagsekonomi med inriktning mot organisation och management. Forskningsintresse och mångårig erfarenhet av ledning, organisering och implementering av interorganisatoriska utvecklings- och förändringsarbeten där i regel offentliga organisationer varit ansvariga och drivande (kommunala, regionala och/eller statliga myndigheter). Under senare år har intresset för projekt som policy- och förändringsinstrument samt implementering och lärande varit i fokus.

*Klas Palm*, psykolog, forskar utifrån ett kvalitetsperspektiv på innovationsprocesser inom offentlig förvaltning. Fokus i forskningsinsatsen är skärningspunkten mellan å ena sidan effektiviserings och småskalig utveckling och å andra sidan radikal innovation. Klas har mångårig erfarenhet av organisationsanalys och organisationsutveckling inom civilsamhället och den offentliga sektorn, nationellt och internationellt.

*Jon Williamsson*, filosofie doktor i företagsekonomi, doktorerade 2014 med en avhandling om affärsmodellskonceptet. Jon har forskat om energisektorn men har även erfarenhet från forskning om styrmedel och miljöteknikbolag. Utöver studerar han logistikrelaterade frågor kopplat till stadsnära distribution samt elektrifieringen av den svenska fordonsparken.

# Innovationsplattform för hållbara attraktiva städer – några problematiserande utgångspunkter

## INTE BARA EN RETORISK UTSAGA

Begreppet innovation och hållbarhet används flitigt i samhällsdebatten avseende hur vi ska ta oss an allehanda utmaningar på såväl global som lokal nivå. Ibland fungerar de som en värdeutsaga, som ”att vara innovativ och hållbar är något bra” medan ”att inte verka för innovativa lösningar och hållbarhet är något förkastligt”. Men innovations- och hållbarhetsbegreppen används inte bara som attraktiva värdeomdömen och retoriska tankefigurer i samhällsdebatten, utan även som strukturerande idéer som håller på att finna sina organisatoriska uttrycksformer på såväl nationell som lokal nivå. Snart sagt alla svenska organisationer, offentliga, privata och frivilligorganisationer, arbetar med innovation och hållbarhet som övergripande värde för hur verksamheten ska organiseras.<sup>1</sup>

## INNOVATION I OFFENTLIG SEKTOR

Intresset för innovation och innovativa processer har därför på bred front ökat de senaste årtiondena, ofta hand i hand med hållbarhetsbegreppet. Inte minst har intresset för nyttor kopplade till innovationer där offentlig sektor ska fungera som motor ökat. Delvis handlar det om att länder, kommuner och städer numera också uppfattas konkurrera med varandra, om attraktivitet, investeringar, kompetens, etc. Men merparten av omvandlingstrycket inom offentlig sektor, att vara mer innovativ, är fortfarande *problem*driven snarare än *konkurrens*driven; det vill säga att på nya sätt ta sig an (ny)gamlas utmaningar som samhället står inför, såsom ekonomiska, hälso-, miljö- och rättviseproblem.

På nationell och internationell nivå efterlyses innovativa lösningar för att lösa klimatutmaningar, ekonomiska kriser, migration- och flyktingströmmar, gränslös kriminalitet och sjukdomsrelaterade hot såsom epidemier och multiresistenta bakterier. På regional nivå efterlyses innovativa lösningar för miljövänliga transportsystem, utmaningar kopplade till folkhälsa, stimulera tillväxt, vitalisera existerande sysselsättningsbranscher och hantera inomregionala socioekonomiska spänningar. På lokal nivå, i kommuner och städer, finns en önskan och en tilltro till att innovativa lösningar kan medverka till att utveckla befintligt serviceutbud, svara an mot nya brukarpreferenser och utmaningar, göra om- och nybyggnation på ett tillräckligt och kvalitativt bättre vis, att stadsdelar och infrastruktursatsningar utvecklas på andra sätt än vad de tidigare gjort, samt att på lokal nivå också finna innovativa sätt att konkret hantera ovan skisserade globala modernitets- och samhällsutmaningar.

Trycket på innovativitet stärks även på andra sätt. Inom konsultbranschen finns flera nygamla aktörer som ser innovation som en ny ”guldkalv”, och flera står beredda att sälja sina lösningar. Tilltron till innovation förstärks ytterligare av att akademien initierar

---

<sup>1</sup> se Lavén (2008) och Styhre (2013) för en utmärkt genomgång av innovationsbegreppets idéhistoria; se Campbell, 1996, för en kortfattad och principiell genomgång av hållbarhetsbegreppet kopplad till stadsutveckling.

forskning, konferenser och kurser om innovation, entreprenörskap samt utvecklings- och förändringsprocesser. Ett påtagligt uttryck för att innovation är populärt är att det på Amazon.com finns över 70.000 titlar med begreppet innovation att välja mellan. Ett ökat intresse för innovativa lösningar har på samma sätt ökat efterfrågan på politiska policyers, program och satsningar som just ska syfta till att underlätta arbetet med att utveckla innovativa lösningar, och en rad myndigheter jobbar därför aktivt med att främja innovationsprocesser i samhället. Vinnovas satsning på innovationsplattformar är ett konkret uttryck för det här. Samhället och inte minst offentlig sektor strävar på så sätt på bred front öka sin innovativa kapacitet rörande ledarskap, lärande, experimentlusta, implementering och risktagande.

## DRIVKRAFTER BAKOM INNOVATION I OFFENTLIG SEKTOR

Det finns flera skäl och drivkrafter bakom ett ökat intresse för innovationer inom offentlig sektor (Bekkers, med flera, 2011; Ansell och Torfing, 2014). För det första, samhället 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 professioners egna duktighetsdrifter att saker och ting görs på annorlunda vis. Att jobba med hållbar utveckling, oavsett om det gäller fysisk infrastruktur, stimulera näringslivet, involvera medborgare eller folkhälsoarbete, 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 också att finna ut gångbara praktiska lösningar, som kan möta ett stort antal motstridiga intressen och krav vilka i sig förändras allteftersom. Tekniska lösningar ska finna nya applikationsområden, skalas upp efter försök i innovationslab och testbäddar eller efter prototyp- och demonstrationsprojekt. Innovativa sociala lösningar ska på motsvarande sätt få genomslag och implementeras i praktiken. Olika intressen, preferenser och maktstrukturer ska orkestreras och samordnas i arbetet "från idé till verkstad". Kort sagt drivkrafterna bakom innovation går att finna i att samhället måste, samhället vill och samhället kan göra annorlunda och bättre. Men det svåra är kanske inte att införa det nya, utan möjligen att förändra det gamla.

När det kommer till den avgörande frågan om hur man kan stimulera innovation och öka kapaciteten att vara innovativ i offentlig sektor finns i princip tre olika övergripande förhållningssätt. De är ingalunda ömsesidigt uteslutande, utan i praktiken verkar de alla mer eller mindre starkt. Alltsedan Schumpeter publicerade boken *Socialism, Capitalism and Democracy* (1942) där ledmotivet var vikten av "kreativ förstörelse" har föreställningen om marknaden och den yttre konkurrensens kreativa roll och betydelse för innovation varit stark. Begreppsparet 'Innovate or die' utgör en stark föreställning inom varu- och teknikindustrin. Den finns också både som titlar på managementböcker och som slogans på kläder. I en studie av innovationsdiskursen såsom den kommer till uttryck i de 30 mest citerades innovationsartiklarna i ledande management journaler (Segercrantz med flera, 2015) figurerar hela tiden begreppsparet 'innovate or die' i bakgrunden som ett överordnat hot. Innovationsdiskursen bärs i sin tur upp av starka föreställningar kring acceleration (det gäller att bejaka hastighet), tilltro (innovation är bra och positivt för organisationen) och kontroll (det finns metoder och processer varigenom innovation kan ledas och styras).

Konklusionen i artikeln är att det råder en pro-innovation-bias (partiskhet) inte bara i företagen, utan i samhället i stort.

De senaste decenniernas marknadsliberala reformer inom offentlig sektor, New Public Management (NPM), har ytterligare förstärkt uppfattningen av ökad konkurrens mellan tillskapade autonoma organisatoriska enheter. Den förutvarande konturlösa förvaltningsstrukturen och dess ingående delar har transformerats i och med NPM till skarpt avgränsade redovisningsenheter med tydliga organisatoriska gränser och ansvar, som för att utvecklas sinsemellan måste konkurrera med varandra. För de offentliga organisationerna blir det numera helt avgörande att kunna svara mot brukarnas behov för att uppvisa goda prestationer och vinna legitimitet för sin verksamhet. Därtill ska ett ökat inslag av mål- och resultatstyrning, upphandling och ett utbrett jämförelsesystem sporra verksamheter att bli mer innovativa och härmed finna effektivare sätt att utföra samhällsuppdragen – så kallad 'best practice'.

Ett helt annat förhållningssätt betonar att den innovativa förmågan är något som kan utvecklas inifrån befintliga strukturer. Inom det här perspektivet är det inte NPM och marknadsstyrning som står i förgrunden, utan snarare Traditional Public Management (TPM) version 2.0, som ska tillhandahålla kvalitet och service i enlighet med rättsstatens principer. Utgångspunkten är då att innovation inom offentlig sektor ofta är mindre entydig på så sätt att det inte handlar om att leverera viss avkastning och vinst utan goda värden. Offentlig sektors utbud har flera värdebaser och tenderar därför att växa fram i komplexa interna processer där politiska, administrativa och professionella ideal ska samexistera. Begreppet lärande organisation är ett samlande koncept för tanken om att blåsa nytt liv i befintliga byråkratiska strukturer. Detta ska ske genom att utveckla den organisatoriska kapaciteten, bli mer externt orienterad för att på så sätt möta nya behov och önskemål, att utforska och utnyttja nya idéer, stärka ett så kallat transformativt ledarskap bland offentliga chefer och genom att mer utrymme för experter och professionellas duktighetsdrifter att använda sina kunskaper och färdigheter för att skapa nya och innovativa lösningar.

Ett tredje förhållningssätt till frågan om hur innovativa processer kan stimuleras betonar inte så mycket vad som händer inom en organisation, utan snarare vad som händer *mellan* olika samverkande parter. De tidigare förhållningssätten, yttre konkurrens eller lärande inifrån, antar att den innovativa förmågan skapas och utvecklas *inom* en organisation. Det tredje perspektivet tar däremot sin utgångspunkt i att behovet av innovation för att hantera samhällsutmaningar inte är något som någon enskild organisation kan hantera, utan förutsätter en bred interaktiv samverkan mellan olika parter. Det är varken NPM eller TPM version 2.0 som står i förgrunden utan New Public Governance (NPG), att lösa multidimensionella utmaningar med hjälp av samarbeten och interaktiv nätverksstyrning. Offentlig sektor kännetecknas i tilltagande grad av relationer och utbyten mellan olika organisationer vilken därmed kräver tankemodeller kring samverkan i nätverk.

Offentlig sektor tillhandahåller materiella och fysiska artefakter som hus och vägkorsningar, men ofta med komplexa serviceambitioner av olika karaktär, såsom klimatsmarta, säkra och attraktiva. Det handlar således också om att utveckla koncept som klarar av att hantera komplexa servicetjänster i system av nätverk. Hållbar stadsutveckling är ett sådant övergripande koncept som handlar om att få tillstånd flera fruktbara samarbeten och samproduktion inom och mellan myndigheter, olika brukargrupper,

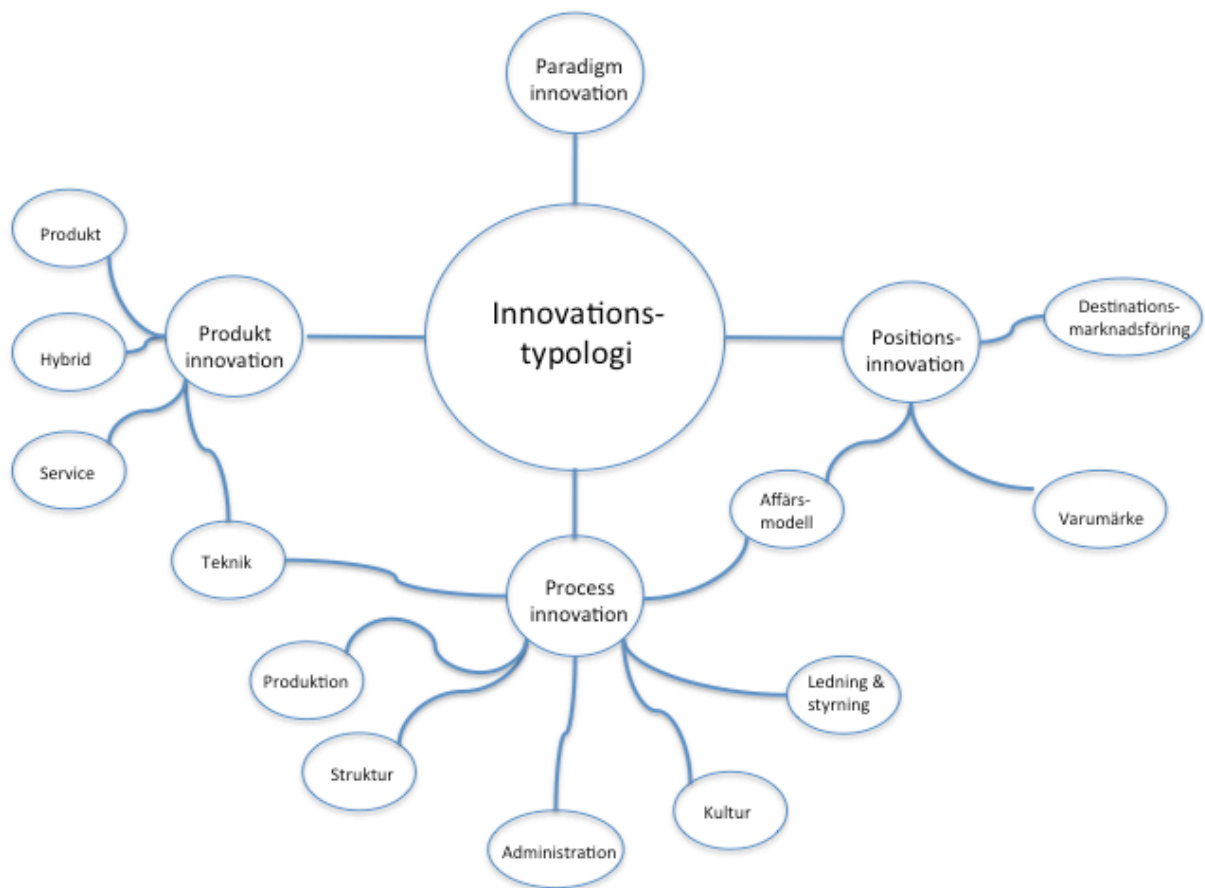
företag, intresseorganisationer och representanter för civilsamhället. De lågt hängande frukterna finns inom räckhåll för den egna organisationen men innovation därutöver förutsätter att man arbetar över olika gränser, exempelvis huvudmannagränser, byråkratiska gränser och professionella gränser. Uppmärksamheten riktas här mot den innovativa potential som ligger i att få tillstånd gränsöverskridande samverkan; arenor som är gynnsamma för utveckling av gemensam problemlösning, ömsesidigt lärande och gemensamt ägande av nya användardrivna lösningar. Exempelvis, istället för att betrakta de boende i en stadsdel som passiva brukare som ska tillgodoses med service handlar det istället om att aktivera dem och skapa interaktiva samarbetsrelationer där man tillsammans verkar för gemensam utveckling av boende och stadsdelar. Istället för att privata företag bara levererar utifrån uppställda planer och upphandlade kontrakt, ska de i allt högre grad också numera involveras i planeringen. Vid sidan av best practice och lärande organisation kan vi således också tala om *medskapande organisationer*.

## EN INNOVATIONSTYOLOGI OCH OLIKA NYANSER AV NYTT

Vad ska då räknas som innovation? Många olika typologier har föreslagits genom åren (se exempelvis Knights, 1967; Damanpour, 1987; 1991; Cooper, 1998). En modell som blivit vedertagen är den indelning Francis & Bressant (2005) föreslagit. De systematiserade innovationsforskningen och beskrev följande innovationstypologi bestående av fyra olika innovationstyper:

- Produktinnovation: förändring av det erbjudandet (produkter/tjänster) en organisation utbjuder.
- Processinnovation: förändring av det sätt på vilket erbjudandet (produkt/service) skapas och levereras.
- Positionsinnovation: förändring av den kontext och sammanhang i vilket produkt/service erbjuds.
- Paradigminnovation: förändring i de underliggande mentala modeller och ramar för vad en organisation är och gör.

Denna fyrindelade modell har sedan vidareutvecklats och kan konkretiseras på följande vis:



Figur 3. Innovationstypologi (inspirerad av Rowley, Baregheh och Sambrook, 2011)

Under senare år har en rad forskartexter kring innovation i offentlig sektor publicerats (Bekkers, m.fl. 2011; Bommert, 2010; Borins, 2014; Colm & Schedler, 2014; Considine & Lewis, 2007; Fogelberg, Eriksson & Nählinder, 2015; Hartley, 2005; Hovlin, mfl, 2011; Loorbach, 2010; Moore & Harley, 2008; Nählinder, 2012; Smith, 2009; Torfing, 2012), som alla exemplifierar ovan nämnda typer av innovation: skapa ny produkt eller service, anamma ny teknik, arbeta på nytt sätt med produkt- och serviceutbudet, introducera nya ledningstekniker eller arbetsmetoder där nya idéer och synsätt vägleder arbetet. Exempel på det sistnämnda kan vara direktdemokrati via brukardialoger, offentlig-privat-samverkan, offentlig-ideell-samverkan. Innovationsbegreppet i offentlig sektor har således flera tillämpningsområden.

Innovation, från latinets innovare, handlar om att förnya och skapa något nytt. Men det nya kan vara av olika karaktär och tappning (Johannessen med flera, 2001). Ibland handlar det om att skapa något helt nytt, en produkt, en tjänst eller en process, men innovation kan också vara ett resultat av att anamma något som någon annan redan skapat. Det är alltså inte bara nyhetsvärdet i innovationen i sig som avgör innovativitet utan också den kontext inom vilken något nytt används – så länge något är nytt inom det sammanhang i vilket det introduceras kvalificeras det också som en innovation. Exempelvis är innovationsplattformarna i föreliggande satsning inte en helt ny idé, utan på ett plan har den påtagliga likheter med idén om nationella och regionala innovationssystem som var mycket



i ropet under 80- och 90-talet. Innovationsprocessen är nu emellertid förlagd i staden, snarare än i en viss bransch. En ökad innovativ kapacitet i staden kan förändra politiken, organisatoriska processer, offentliga tjänster eller till och med hela vårt sätt att tänka om och positionera det offentliga i samhällsekonomin i staden. Om detta sedan är bra eller dåligt, ja det är en empirisk fråga.

## De fyra innovationsplattformarna – bakgrund, resultat och framtid

I detta kapitel sammanfattas varje innovationsplattformens bakgrund, ursprungliga mål, huvudsakliga arbetssätt och de mest noterbara resultat som kommit ur arbetet kopplat till plattformarna. Utöver detta beskrivs även de förväntningar och planer som finns för plattformarnas framtid. Texten är således en linjärt strukturerad skildring som startar i det arbete som legat till grund för plattformarna. Materialet presenteras per plattform och varje plattformsbeskrivning består av tre delar:

1. Plattformens bakgrund, där den ursprungliga problembilden som låg till grund för plattformens arbete presenteras.
2. Plattformens arbetsform, där de aktörer som är engagerade i eller kopplade till plattformsarbetet presenteras tillsammans med plattformens huvudsakliga uppgifter och arbetsmetodik.
3. Projektdeltagarnas reflektioner, där erfarenheter, förväntningar och åsikter samlade från huvudsakligen projektdeltagarna men även andra aktörer kopplade till plattformarna presenteras.

Kapitlet avslutas med en beskrivning av plattformarnas organisering och lokalisering i förhållande till den kommunala organisationen. Detta behandlas under en egen rubrik då projektformen har inneburit att plattformarna i stort sett förlitat sig på i likartade organisatoriska upplägg men skiljer sig i fråga om plattformens lokalisering.

I kapitlet har vi försökt att belysa det unika för varje plattform. Detta motiveras av vår önskan att visa läsaren hur skilda förutsättningar städer har när det gäller att arbeta med utmaningar kopplade till hållbar stadsutveckling. Det är viktigt att hålla i minnet att varje enskild plattform härrör ur en unik blandning av materiella och immateriella resurser. Tillsammans med det institutionella arv som återfinns i de inblandade organisationerna skapar dessa resurser kontextbundna förutsättningar för både förståelse och agerande. Stadens platsbundenhet innebär därmed även att den inspiration som hämtas från ett globalt plan måste anpassas till lokala förutsättningar. Detta gör att alternativa perspektiv eller lösningar kan vara osynlig eller svårhanterliga för individer aktiva i den specifika kontext som plattformen existerar. Således påverkar den kontext som plattformen existerar i handlingsutrymmet för de individer som interagerar med eller agerar inom en innovationsplattform. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att även problemdefinitioner härrör ur en blandning av det unikt lokala och det globala. Detta tillsammans med det faktum att det oftast finns flera vägar fram till en fungerande lösning innebär att verksamheterna gett fyra unika perspektiv på innovationskraft för hållbar stadsutveckling.

### BORÅS – INNOVATIONSPLATTFORM NORRBY

Innovationsplattform Norrby har tagit sitt namn från den centralt belägna stadsdel Norrby i Borås. I Norrby finns flertalet av de komplexa sociala, ekonomiska, byggnadstekniska och stadsplaneringsmässiga utmaningar som kännetecknar dagens svenska kommunalpolitik.

Innovationsplattformen har därmed från inledningsskedet haft en tydlig geografisk avgränsning som färgat de problemformuleringar som bearbetats under plattformens arbetet. Det centrala läget till trots finns problem med utanförskap och en stor del av det kommunalt ägda fastighetsbeståndet har varit eller är i behov av renoveringar med kraftiga hyreshöjningar som en möjlig konsekvens. Fastighetsbeståndet är delvis blandad med ett antal fastighetskroppar från tidigt 1920-tal men områdets karaktär präglas av större hyreshus byggda under senare halvan av 1900-talet. Söder om den nuvarande bebyggelsen i Norrby, kallat Nedre Norrby, finns delvis tomma utvecklingsytor där det tidigare har bedrivits omfattande industriell verksamhet men den är sedan länge avvecklad. Det industriella arvet tillsammans med de större fastigheterna av miljonprogramskaraktär gör att Norrby exemplifierar en stadsbyggnadstradition som tidigt präglats av rationella och ingenjörsmässiga aspekter i fråga om utformning av byggnader och utrymmen för boende och näringsverksamhet. Borås Stad har identifierat detta som något som bör hanteras i arbetet med utvecklingen av området. Under en längre tid har därför olika exploateringsplaner för en expansion söderut av fastighetsbeståndet diskuterats. Detta skulle inte enbart möjliggöra för en ökad diversifiering av fastighetsbeståndet utan även skapa en grund för en omdaning av det lokala näringslivet. Planerna på en expansion kompliceras av infrastrukturella frågor som till största del avgörs på nationell nivå. På grund av att järnvägen skär genom Borås precis söder om Norrby ligger stadsdelen i anslutning till ett planeringsområde av riksintresse. Banverket har i omgångar arbetat fram olika planer för en eventuell dragning av nya spår vilket lett till en osäkerhet om vilka förutsättningar som kommer gälla för nybyggnation samt för området överlag. De planeringsmässiga svårigheterna till trots har ambitionen från kommunens sida varit att inte bara öka standarden i fastigheterna utan även arbeta för ett mer ekologiskt hållbart boende både i det nuvarande och framtida fastighetsbestånd.

I jämförelse med andra delar av Borås har Norrby en lägre sysselsättningsgrad, svagare skolresultat och bristande medborgarengagemang. Tidigare studier av stadsdelen visar att det finns ett antal fysiska hinder som ökar avståndet mellan stadsdelens invånare och Borås i övrigt. Vid järnvägsspåren finns det exempelvis en delvis hårt trafikerad huvudled vilket tillsammans med järnvägen minskar spontaniteten i rörelser mellan området och centrum. För stadsdelen har kommunen därför identifierat en rad utmaningar och satt upp ambitiösa mål som knyter an till alla de tre stora områdena för hållbar samhällsutveckling, det vill säga ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Innovationsplattform Norrby utgör därför en delkomponent i en strategi för att uppfylla dessa mål. Initialt definierades fyra delområden som ansågs som centrala för plattformens verksamhet. Dessa formulerades i plattformens ansökan till Vinnova på följande sätt:

- Att hitta lösningar för stadsdelens materialflöden och byggda strukturer.
- Att utveckla affärs- och ägandemodeller för boende och hållbar handel samt att studera och utveckla nätverksbaserade modeller för organisation och styrning.
- Att genom åtgärder riktade mot såväl producent- som konsumentled bidra till en mer energieffektiv och klimatvänlig livsstil.
- Att med integrationsstimulerande kulturella och sociala insatser stärka den sociokulturella väven i stadsdelen.

## Arbetsform

Basen för innovationsplattformens arbete utgörs av ett samarbete mellan fyra aktörer: Borås Stad, Högskolan i Borås, Borås Energi och Miljö samt SP - Sveriges Tekniska Forskningsinstitut. Dessa organisationer stod bakom den ursprungliga ansökan och de har under projektets gång kontinuerligt följt upp och stöttat det arbete som skett inom plattformen genom att agera som ett så kallat 'högsta råd'. Dessa fyra aktörer har dessutom ingått ett partnerskap för att stötta lokal hållbar stadsutveckling. Partnerskapet verkar för stadsförnyelse i Borås genom att jobba inom tre områden: forskning och utbildning, innovation och kommersialisering. Innovationsplattformen dockar in i samarbetet genom att erbjuda en större möjlighet att bygga samverkan mellan kommun, näringsliv och högskoleväsendet.

Utöver aktörerna som är involverade i rådet finns fyra associerade partners: AB Bostäder (kommunalt fastighetsbolag), Södra Älvsborgs Sjukhus, Profu (konsultbolag), Urban Water (konsultbolag som nu blivit uppköpta av SP). För att dra nytta av den specifika kompetens som aktörerna besitter samt fostra kommunikation mellan dem organiserades plattformsakterna inledningsvis i tre nivåer. Ytterst ansvarig för plattformens arbete är ledningsgruppen, det vill säga det högsta rådet, i vilket två representanter från de fyra drivande parterna deltar. Därtill skapades ett övergripande råd med en representant från endera av de fyra bakomliggande aktörerna. Medlemmarna i rådet är högsta verkställande chefer från respektive organisationer vilket ger plattformen en direkt och stark koppling till de fyra bakomliggande organisationerna. Slutligen skapades en projektlednings- och kommunikationsgrupp vilken ansvarade för att organisera och följa upp det löpande arbetet. Valet av struktur och ansvarsfördelning baserades på en ambition att skapa och underhålla ett starkt samägande av innovationsplattformen. Organisatoriskt sett placerades plattformen under samhällsbyggnadsnämnden.

Det löpande arbetet inom plattformen organiserades inledningsvis i sex arbetspaket där de olika parterna och associerade parterna engagerades. Det sista arbetspaketet är ett resultat- och spridningspaket där frågor kopplade till dessa aspekter av arbetet inom plattformen behandlas löpande under projekttiden. De övriga fem arbetspaketen (AP) berör följande teman:

- Det första arbetspaketet saknar namn men består av två delar där den första innefattar uppbyggandet av en lokal 'Living lab'-miljö och den andra etableringen av en magisterutbildning vid Borås Högskolas med fokus på frågor relaterade till hållbar stadsutveckling.
- 'Den biobaserade staden' berör hållbarhetsaspekter inom avfallshantering, vatten och avlopp samt förnybara byggnadsmaterial. Arbetspaketet fokuserar således på tekniska aspekter av det cirkulära samhället och hur dessa skall manifesteras rent praktiskt i området.

- 'Värdeskapande genom stadens nätverk', ämnar undersöka och bygga upp lokalt förankrade affärsmodeller som centreras runt en så kallad hållbar handel där det utvecklas möjligheter till lokalt återbruk samt stöds initiativ till lokalt entreprenörskap och företagande.
- 'Energieffektiv livsstil', bearbetar praktiska frågor som berör miljöaspekter kopplade till de faktiska och framtida energiflöden i området. Exempel på sådana flöden är elektricitet, värme samt numera även energi för person- och kollektivtransporter.
- 'Inkluderande medborgarskap', syftar till att arbeta med frågor kopplade till utbildning, äldres livssituation samt 'culture planning' där olika initiativ vävs samman för att öka möjligheten till möten mellan medborgare.

Projektledningen har haft möten veckovis där plattformsarbetet, då speciellt utvecklingen inom arbetspaketen, kontinuerligt utvärderats. Deltagarna i arbetspaketen träffades till en början en gång per månad för avstämning av arbetets fortgång men allt eftersom arbetet och aktörernas roller mognade minskades antalet planerade avstämningsmöten. Både före projektstart och under projektets gång har ledarskapet i projektlednings- och kommunikationsgruppen skiftat mellan flera individer. Det har utgjort en bidragande orsak till att arbetsbelastningen stundvis varit hög är plattformsarbetets komplexitet. Djupa, och i viss mån politiskt laddade, kopplingar in i organisationer med skilda arbetssätt och drivkrafter har tillsammans med projektets höga prestigevärde gjort att det krävts en bemanning som har en mångfacetterad kompetens och god förmåga att förstå och motivera samarbete mellan individer med olika bakgrunder. De som arbetat inom och i anslutning till plattformen har försökt komma runt de svårigheter som plattformsarbetet stött på genom att bygga upp ett starkare strukturkapital och avlasta projektlednings- och kommunikationsgruppen. Situationen har därmed lett till att projektledning och plattformens aktörer har behövt tänka extra noga på hur kunskap och erfarenheter bevaras och överförs. Huvudaktörerna har även varit noga med att stödja plattformens arbete genom att legitimera den gentemot exempelvis den kommunala linjeorganisationen och mot externa parter.

### *Projektdeltagarnas reflektioner*

Genom en kontinuerlig dokumentering av det löpande revisionsarbete kom projektledningen fram till att det behövdes förändringar i arbetsgången för att effektivisera arbetet. Detta föranledes delvis av det faktum att projektformen i sig skapar svårigheter för aktörer som är ovana att arbeta i projekt, speciellt gällde det de individer som var knutna till de kommunala organisationerna. Svårigheterna har dels varit orsakade av olika uppfattningar om ansvarsfördelningen mellan individer och kontrollen över resurser kopplade till projektet. Utöver detta yttrades det bland plattformens intressenter kritik som härrörde ur projektformens linjära och fasbaserade logik. Existensen av faser dedikerade till specifika arbetsuppgifter, exempelvis etablering av nätverk eller inhämtning av

information och synpunkter, begränsade möjligheterna för inhämtning av perspektiv och erfarenheter från de aktörer som ej deltog i författandet av ansökan. Detta innebar att den problemformulering som fanns i projektansökan och senare utgjorde grund för plattformens och arbetspaketens utformning delvis saknade perspektiv från vissa större aktörer på orten. Det fanns därför en önskan bland externa intressenter att fler hade inkluderats i det högsta rådet eller att fler blivit associerade parter. Detta måste dock ställas mot att antalet aktörer, enligt plattformsledningen, gjort att arbetet kunnat skötas på ett mer snabbfotat sätt än vad som annars skulle ha varit möjligt. Samtidigt är det svårt för aktörer som ej arbetar i projektform att veta om och när de bör engagera sig i en projektansökan vilket gör att det finns en retrospektiv önskan att ha varit mer engagerad tidigare.

Så väl storleken på Borås kommun som på plattformen har upplevts som en fördel av de varit involverade i arbetet men den har samtidigt målats upp som en svaghet av utomstående. Exempelvis har kritiker informellt ifrågasatt de resurser och den kompetens som plattformen förfogat över. Projektledningen accentuerar dock att några sådana brister inte uppstått utan att storleken istället inneburit fördelar. Detta då plattformen har kunnat dra nytta av korta beslutsvägar och en tydlig lokal förankring vilket gjort att det har varit lätt att kommunicera med den politiska ledningen för kommunen. Storleken på Borås har även underlättat uppbyggandet av personliga kontakter in i de olika deltagande organisationerna. Dessa fördelar har gjort att plattformen har haft möjlighet att snabbt bygga upp och omforma kommunikationsvägar vilket i sin tur anses möjliggjort för att resultat, i form av dokumentation, lärdomar och erfarenheter, kommer att leva vidare inom de berörda organisationerna. Placeringen under samhällsbyggnadsnämnden, vilken hanterar bygglov, detaljplaner och liknande, innebar ett visst dubbelarbete då frågor som låg utanför dessa även behövdes förankras i kommunstyrelsen. Denna problematik var projektledningen medvetna om redan vid ansökningsstadiet men av praktiska skäl bedömdes placeringen som nödvändig.

Plattformen har dockat in i och stöttat ett kommunalt innovationsarbete men inom kommunen har begreppet innovation sällan använts i kommunala sammanhang. Detta gör att ett lärande runt innovation och anpassandet av arbetsmetodiker för innovation har varit en stor del av plattformsaktörernas initiala arbetsinsats. Diskussionen om vad innovation kan bestå av ledde till en förståelse som centrerades runt en organisatorisk innovationskraft. Begreppet innovation kom således att betyda att aktörerna bryter med hur saker gjorts förut och istället prövar nya vägar. För flera av plattformsparterna ligger därmed fokus på utvecklandet av nya metoder, samverkanssätt, samarbeten samt sociala innovationer. Teknikutveckling är dock central för frågor kopplade till de arbetspaket som berör fysiska artefakter så som energi och transportflöden. De specifika resultat som mynnat ut ur plattformsarbetet har således oftast varit i form av identifierade idéer om hur arbetsprocesser och interaktion mellan parter skulle kunna arrangeras annorlunda. En arsenal av arbetsmetoder så som Living Labs, Service Design, Open Innovation och aktionsforskning har använts inom det praktiska plattformsarbetet. De olika arbetsmetoderna är snarlika varandra men närmar sig innovationsprocessen från olika vinklar. Exempelvis är både Living Labs, Open Innovation och aktionsforskning baserade på ett starkt intressentperspektiv. Arbetet har således, trots de olika metoderna, drivits på en gemensam grund med syftet att fostra interaktion mellan parter som vanligtvis inte

interagerar och öppna upp för existerande aktörer att se på sin egen verksamhet ur nya perspektiv. Valet av metoder är också färgat av de aktörer som deltog i ansökningsprocessen.

Redan under ansökningsstadiet fanns det bland de deltagande aktörerna en intention att innovationsplattformen skulle facillitera utvecklingen av samarbeten och lösningar som når bortom både den lokala problematiken och plattformens omedelbara mål. Detta visar att det från början fanns en önskan att lärdomar från plattformens arbete skall bidra till en långsiktig positiv utveckling inom området hållbar stadsutveckling. Genom samarbetet med Borås Högskola och SP har plattformen redan delvis lyckats att realisera denna intention. Resultat från plattformens arbete har exempelvis spridits inom de inblandade organisationerna och en rad kommunikationstillfällen har öppnat upp möjligheten för externa parter att bygga vidare på plattformsdeltagarnas erfarenheter.

Enligt plattformsledningen har regionen inte spelat någon betydande roll i plattformens arbete. Orsaken anges vara Västra Götalandsregionens val av Göteborg som huvudaktör i det strategiska arbetet med hållbara städer vilket skapade viss irritation i Borås. I framtiden anses det dock vara möjligt att bygga upp ett starkare regionalt samarbete.

Det faktum att plattformen bygger på starka kopplingar till ett fåtal aktörer kan vara problematiskt om förändringar sker i moderorganisationerna. Exempelvis uppstod en sådan problematik under tiden före och efter kommunalvalet 2014. Under perioden fram till valet avvaktade den politiska sfären vilket gjorde att utvecklingen av plattformens arbete påverkades negativt. Situationen löstes inte heller när valet väl var över. Valresultatet ledde till förändringar i den politiska sammansättningen i ett antal nämnder vilket i sin tur orsakade ytterligare förseningar.

Projektledarna ansåg att två nyckelfaktorer bör uppmärksammas när det gäller plattformens förmåga att lösa problem som uppstår under vägen. För det första bör alla parter vara medvetna om vikten av att sätta projektformens kortsiktiga insatser i förhållande till parternas långsiktiga förändringsarbete. För att kunna mobilisera resurser och etablera kunskapsgenererande relationer mellan parterna bör det således från start finnas en tydligt uttryckt intention hos varje part att långsiktigt arbeta med de frågor som plattformen berör. På så sätt kan parterna känna tilltro till att alla kommer att vara engagerade under plattformens livstid och dessutom kommer att ta vara på eventuella resultat som kommer ur plattformens arbete. Detta borgar även för att parterna kommer att vara måna om att plattformens arbete håller en god kvalitet. För det andra bör de inblandade parterna etablera en gemensam förståelse av nyckelbegrepp kopplade till plattformens arbete. Detta bör helst ske redan innan arbetet startar så att varje organisation kan bygga upp en intern förståelse och de individer som arbetar med begreppen kan tolka hur de olika resultat som kommer ur plattformen bör föras in i den egna organisationen. Med anledning av detta arbete är det även viktigt att påpeka att arbetet med just etableringen av en gemensam förståelse är tidsödande och kan innebära en lång period av skärskådning av roller och processer inom etablerade organisationer.

Enligt projektledningen såg plattformens framtid efter projektavslut ljus ut. De resultat som genererats har hjälpt de deltagande organisationerna att bygga upp ett strukturkapital i

relation till de nyckelområden som plattformen arbetat med. För att kunna dra nytta av detta strukturkapital måste dock nya projektledare rekryteras och mängden aktiv personal inom plattformen utökas. Plattformens struktur, med exempelvis plattformsträffar som huvudaktivitet, gör att den organisatoriskt sett är relativt enkel att upprätthålla. Detta innebär att placeringen av plattformen i framtiden med lätthet kan flyttas eller till och med delas upp mellan organisationer. Det senare alternativet skulle öka känslan av samägande och öppna upp för ytterligare möjligheter för kunskapsutveckling i frågor kopplade till plattformens administration och relationen mellan plattformen och linjeorganisationerna.

## GÖTEBORGS INNOVATIONSPLATTFORM

Göteborg står inför en rad sociala och miljörelaterade utmaningar som manifesterar sig i sådana konkreta problem som segregering, bostadsbrist och försämrade urban levnadsmiljö. För Göteborgs Stad sammanstrålar dessa utmaningar i en omfattande process av stadsförnyelse som dockat in i innovationsplattformens utformning och verksamhet. I staden pågår en rad storskaliga stadsutvecklings- och infrastrukturprojekt där hållbarhetsrelaterade frågor spelar en central roll. Ett exempel på detta är Älvstaden, ett av Nordens största stadutvecklingsprojekt med ett mål om 25 000 lägenheter och 45 000 arbetsplatser i centrala Göteborg. På infrastrukturensida pågår redan ett antal byggprojekt så som Partihallsförbindelsen vilket är en del av Göteborgsöverenskommelsen. Detta skall nu följas av det så kallade Västsvenska paketet vilket innebär en rad omfattande infrastruktursatsningar i och omkring Göteborg.

Göteborgs Stad har under en längre period arbetat med hållbar stadsutveckling inom olika så kallade 'triple helix'-baserade projekt (samarbete mellan det offentliga, näringslivet och akademien). Således har Göteborgs innovationsplattform en bakgrund som skiljer sig något från de övriga plattformarna. Förutom de uppenbara skillnaderna kopplade till storlek, resurskapacitet och en mer utbredd segregering är kanske den största skillnaden att det vid ansökningstillfället redan fanns en rad samarbetskonstellationer etablerade i staden där tre av dessa är så kallade 'Science Parks' eller företagsbyar vilka alla har element som ligger nära de som återfinns i innovationsplattformarna. Dessa tre organisationer är lokaliserade nära Göteborgs stadskärna, har tematiskt sett olika profiler och är nära kopplade till stadens universitet. Innovationsplattformen uppstod ur denna mylla som ett försök att ta ett samlat grepp kring de redan existerande initiativ som var kopplade till hållbar stadsutveckling. Syftet var att skapa en samverkansplattform för hela Göteborg som skulle underlätta arbetet med att lyfta hållbarhetsrelaterade innovationer för stadsutveckling från idéstadiet till verklighet. Behovet av en facilliterande enhet hade identifierats av ett antal individer med erfarenhet från förvaltning och näringsliv. Dessa individer kom sedan att spela en drivande roll i utformning av ansökan till Vinnova. Det fanns förhoppningar om att en innovationsplattform skulle hjälpa deltagarna att eliminera olika institutionella hinder för hållbar stadsutveckling. Det ansågs därför tidigt att innovationsplattformen skulle forma strukturer som inte enbart avsåg att underlätta för tillvaratagandet av nya idéer utan även skapa utrymme för etablering av tekniklösningar, tjänsteinnovationer och arbetsprocesser som ansågs gynnsamma för hållbar stadsutveckling. Förutom den direkt innovationsfrämjande funktionen skulle plattformen även fungera som en scen på vilken staden och dess samarbetspartners skulle visa allmänheten och andra aktörer nya tekniska



och organisatoriska lösningar för de utmaningar som staden står inför. Denna scen skulle dessutom fungera som en area för inblandade aktörer och potentiella intressenter att mötas och testa olika typer av innovationer. Innovationsplattformens öppenhet innebar även att deltagare skulle erbjudas såväl genomlysning av innovationers verkliga potential som rent marknadsföringsstöd.

Innovationsplattformens fokusområden har i princip ingen geografisk hemvist i staden men då visionen om kopplingen mellan Älvstaden och Johanneberg ligger i fokus för framtidens Göteborg är det ett viktigt testområde för innovationsplattformen. Bakom strategin att arbeta med Älvstaden och Johanneberg fanns således en tanke om att använda dessa områden som pilotfall. Efter att ha samlat erfarenheter från arbetet inom dessa områden är tanken att lärdomarna skall möjliggöra en framtida kommunövergripande implementering. Områdena skall därmed agera som testarena för flera av de idéer och arbetspaket som lanseras inom innovationsplattformen. Visionerna för området influerar därmed både målen för innovationsplattformen och valet av arbetsmetoder. Tanken var att det skulle skapas en stadsmiljö som var inkluderande och som understödjer en mer hållbar livsstil. Rent konkret åsyftades resurseffektiva energi- och transportsystem samt ett mer diversifierat utbud av fastighets- och boendeformer. Visionerna baserades på allmängiltiga nyckelord kopplade till demokrati, miljö och ekonomisk dynamik men konkretiseringen av dessa nyckelord är det som är tänkt att influeras och utarbetas genom innovationsplattformens arbete. Det finns även en drivande tanke om att Älvstaden skall kopplas ihop med stadsdelen Johanneberg, som karakteriseras av närheten till Chalmers huvudcampus och Johanneberg Science Park. Önskan om sammankoppling kommer dels ur Chalmers uppdelade campusstruktur men även ur viljan att knyta ihop Hisingssidan med centrala Göteborg. Ett konkret exempel på denna strävan är projektet Electricity där en busslinje (linje 55) med elbussar har etablerats för att öka den kopplingen.

### *Arbetsform*

Bakom satsningen på innovationsplattformen står tre huvudaktörer: Göteborgs stad, Johanneberg Science Park och Mistra Urban Futures. Utöver de tre grundande parterna har plattformen ett antal formella samarbetspartners som under den inledande fasen bidragit med delfinansiering eller expertis. Samarbetspartnerna är även aktiva i det löpande arbetet då de agerar som rådgivare inom sina specialområden. Samarbetspartnerna är följande: Business Region Göteborg, Älvstranden Utveckling AB, HSB, IVL – Svenska Miljöinstitutet, SP – Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Tyréns AB och Västra Götalandsregionen. Då de deltagande aktörerna är nära kopplade till varandra och är delvis aktiva inom samma verksamhetsområden behövs en mer detaljerad introduktion av huvudaktörerna och de som står bakom dem.

Johanneberg Science Park är i sig en innovationsplattformliknande verksamhet som drivs som en samverkansmiljö för idé- och kunskapsutbyten mellan det offentliga, näringsliv och forskningsvärlden. Organisationen skall utbilda och mäkla mellan aktörer men tidvis agerar den även som initierande och huvudmannapart för projekt. Namnet härrör från den geografiska lokaliseringen vid Chalmers i centrala Göteborg. Johanneberg Science Park huserar aktiviteter som berör ett begränsat antal huvudområden: samhällsbyggnad, energi

samt material- & nanoteknik. Verksamheten drivs i bolagsform och ägs av huvudägarna Göteborgs Stad och Chalmers tekniska högskola tillsammans med AB Volvo, Bengt Dahlgren AB, Göteborg Energi, HSB, Peab AB, Riksbyggen, Tyréns AB, Skanska, Wallenstam och White arkitekter. Det breda intresset föranleds delvis av ett intresse från aktörerna att se en mer strukturerad och mer öppen stadsutvecklingsprocess. Konstellationen är inte permanent utan utvecklas kontinuerligt över tid med nya företag som stiger in som delägare.

Mistra Urban Futures är ett internationellt kunskapscentrum bestående av fyra lokala avdelningar vilka arbetar med frågor som berör hållbar stadsutveckling. Bakom centrumets Göteborgsavdelning står ett konsortium bestående av sju partners: Chalmers tekniska högskola, Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, IVL – Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Västragötalandsregionen och Göteborgsregionens kommunalförbund. Konsortiet arbetar för att Mistra Urban Futures långsiktiga utveckling genom att identifiera och starta forskningsprojekt samt främja samarbete mellan centrumet och medlemmarna.

Utifrån samarbetskonstellationerna som listats ovan är det tydligt att de aktörsnätverk som står bakom innovationsplattformen delvis överlappar varandra. Detta fenomen var en av de bakomliggande faktorerna till varför arbetet med innovationsplattformen under senare fas resulterade i ett initiativ att utveckla en kommunövergripande innovationsstrategi. De individer som var engagerade i eller kopplade till innovationsplattformens arbete insåg att det över lag behövdes en koordinering av de innovationssatsningar som berörde inte bara Göteborg som geografiskt område utan även Göteborgs Stad. Detta ansågs speciellt angeläget då kommunen stod inför en rad praktiska utmaningar kopplade till samhällsutvecklingens olika hållbarhetsdimensioner och således behövde etablera en gemensam strategi för att så effektivt som möjligt använda sig av innovationer och innovationsfrämjande aktiviteter. En annan aspekt som listan av aktörer visar på är komplexiteten i aktörsnätverk kopplade till hållbar stadsutveckling. Ett antal av aktörerna hade redan erfarenheter av att ha samarbeta inom ramarna för olika initiativ kopplade till en rad olika områden men svårigheter att koordinera och tajma insatser innebar att lokalt överlappande strukturer växte fram. Denna komplexa struktur innebar att individer aktiva i stadsutvecklingsfrågor kunde ha svårigheter att frigöra eller hitta rätt resurser vilket i sin tur kunde strypa initiativ eller leda till att i det närmaste identiska projekt utvecklades parallellt med varandra.

När det gäller innovationsplattformens praktiska arbete leds den av en styrgrupp i vilken de tre huvudpartnerna har var sin representant från dessa organisationers ledning. Styrgruppen träffas två gånger per termin och vid dessa tillfällen sker både utvärdering av föregående periods arbetsinsats och eventuella ändringar av den överenskomna arbetsplanen. Utöver styrgruppen finns en projektledningsgrupp som består av representanter från huvudaktörerna. Dessa träffas varannan vecka och under dessa möten avrapporterar berörda plattformsdeltagare utvecklingen i arbetspaketet eller samarbetsutvecklande insatser. Innovationsplattformen är bemannad med en och en halv tjänst på Johanneberg Science Park (projektledning och koordinering), en tjänst på Mistra Urban Futures, en tjänst på stadsledningskontoret, ungefär en tjänst på Business Region Göteborg samt en tjänst på Älvstranden AB. Arbetet är uppdelat i en arbetspaketliknande struktur men den tematiska

och organisatoriska uppdelningen skiljer sig från den som återfinns i exempelvis Borås. Synliggörandet av plattformen och dess olika arbetspaket har skötts externt via en av Business Region Göteborgs dotterorganisationer. Detta arbets sätt speglar den typ av in-kind transfereringar som är vanlig för innovationsplattformen. Utöver projektledning, kommunikation och internationalisering är plattformens arbete uppdelat i tre verksamhetscentrerade arbetspaket som på grund av den täta kopplingen mellan paketen delvis går in i varandra:

- Det första arbetspaketet fokuserar på förståelse och utveckling av en innovationsstrategi. Arbetet består dels av en omvärldsanalys, kartläggning av stadens och regionens innovationssystem, en långsiktig organisationsplan och en analys av de prioriterade innovationsområdena.
- Det andra arbetspaketet fokuserar på demonstration och mynnade ut i ett antal nya demoprojekt, en innovationskarta över stadens och huvudaktörernas innovationsarbete, en handfull nystartade stadsutvecklingsprojekt, en kartläggning och synliggörande av synergier mellan de deltagande aktörerna samt utvecklande av en arbetsmetodik för brukarmedverkan som de deltagande aktörerna kan ta till sig och implementera.
- Det tredje arbetspaketet fokuserar implementering och marknadsanpassning vilket utgör det sista steget in innovationsprocessen. Här består arbetspaketet av en tydlig trippel helix medverkan i internationella arenor vilket kopplar till internationaliseringsarbetet, framtagandet av ett ramverk för studiebesökshantering för plattformens demoprojekt, samt olika utbildningslösningar som hjälper de deltagande aktörerna, vilka kan vara långt från marknadsorienterade, att förstå och gestalta eventuella utmaningar som kan hindra innovationer från att nå marknaden.

Arbetspaketen manifesterades i så kallade innovationslabbar där demonstration och implementering diskuterades och utvärderades. Speciellt betonades vikten av fungerande affärsmodeller för de aktuella innovationerna. Utifrån de resultat som generades skapades underlag som sedan fördes in i innovationsstrategin. Internationaliseringen av plattformensarbete sker i samarbete med plattformens huvudaktörer. Exempelvis deltar plattformensrepresentanter i Business Region Göteborgs (BRG) internationaliseringsaktiviteter, använder nätverk etablerade av Johanneberg Science Park, Mistra Urban Futures och kollektiva ansökningsprocesser där plattformens arbete exponerats internationellt. Innovationslabbar har anordnats i anknytning till plattformensarbete och utvecklingen av en övergripande innovationsstrategi. Labbar är del av en bred ambition att bygga upp en medborgardialog och kan närmast liknas vid en form av evenemang där arrangörerna valt att bjuda in brett från såväl det lokala näringslivet som allmänheten. Innovationslabbar har utformats som tematiskt drivna evenemang med fokus på tre nyckelområden: smarta energisystem, en inkluderande stad och hållbara livsstilar.

Innovationslabbarna erhöj stor uppslutning och genererade ett flertal konkreta förslag till vidare utveckling inom de tre områdena.

Som diskuterats ovan skiljer Göteborgsplattformen från de övriga plattformarna då det i Göteborg redan fanns etablerade nätverk och samarbetsformer med syfte att driva innovation. Att arbetet inom plattformen till stor del fokuserat sammanlänkning av existerande nätverk och aktörer har inneburit att de utmaningar som Göteborgsplattformen stött på delvis sett annorlunda ut än i de andra plattformarna. Först och främst har det stora antalet aktörer inneburit att det tagit lång tid att nå en förståelse för såväl de gemensamma utmaningarna som för de enskilda aktörernas roller och de metoder och processer som bedömts ändamålsenliga för att möta utmaningarna. Avsaknaden av privata aktörer i den innersta kretsen förklaras av kommunens dominerande roll i vissa delar av aktörsnätverken. Detta anses dock inte vara ett problem då de olika huvudaktörerna anser sig ha en väl utvecklad kompetens att hantera och arbeta med det privata näringslivet. Det påpekades dock att den initialt sett breda förankringen av projektet försvagades under plattformens senare utvecklingsarbete. I slutfasen av projektiden har plattformen varit sämre på att återkoppla till externa aktörer men detta förklaras delvis med att arbetet blivit mer fokuserat på att avsluta arbetspaketen och att de externa parterna delvis uppnått de mål de satt med sitt engagemang. Individerna som är aktiva i plattformarna har personligen väl etablerade nätverk och utgör därmed möjliga ingångar i de organisationer som de tillhör. Detta gör att arbetet med förankring och medling mellan aktörer har underlättats.

Plattformensarbete byggde delvis på en förståelse av Göteborgs innovationsarbete som en viktig pusselbit i en regional innovationsstrategi. Plattformensarbete förhöll sig därför även till de fem innovationsrelaterade kluster som finns i Västra Götalandsregionen. Dessa kluster arbetar med: hållbar stadsplanering för framtiden, marin miljö och industri, transportlösningar, grön kemi och biobaserade produkter, samt 'Life Science'. Innovationsplattformen dökade därmed in i det första klustret.

### *Projektdeltagarnas reflektioner*

Utöver de resultat som är kopplade till arbetspaketen och innovationslabbarna har plattformensarbete utmynnat i en rad lärdomar och konkreta förslag på förbättringar i stadens sätt att angripa hållbarhetsarbetet. Först och främst har det komparativa arbete som utgått från utmaningar och mål i Vision Älvstaden och genomförts inom ramen för både det första arbetspaketet och internationaliseringsarbetet, utmynnat i ett underlag för stadens innovationsarbete. Baserat på detta underlag har ett antal rekommendationer och förslag utkristalliserats avseende utformningen av mål och visioner för Göteborgs innovationsarbete. Arbetet har även utmynnat i ett strukturellt systemstöd som manifesterar sig i form av en beskrivning och illustration av innovationsprocessen med roller, ansvar och mötesplatser uppdelat på olika faser. Detta resultat har uppstått ur en bred dialog mellan de deltagande huvudaktörerna och dialogen har varit en del av ett kommunalt sökande efter nya sätt att angripa hållbarhetsarbetet.

Projektledningen beskriver hur begreppet innovation har bearbetats dels inom plattformen och i interaktionen mellan plattformsdeltagarna och externa parter. Det stora nätverk som står bakom plattformensarbete har inneburit att det funnits många starka åsikter om vad

innovation är och hur det bäst skall bedrivas. Flera av de organisationer som är med anses vara väldigt kunniga om innovation jämfört med exempelvis förvaltningar i staden. Detta till trots arbetar både förvaltningarna och de kommunala bolagen med innovationer kontinuerligt men utan att till fullo vara medvetna om det. Plattformen kan därmed sägas ha hjälpt till att tydliggöra begrepp och exemplifiera hur intressenter kan arbeta med eller dra lärdomar från tidigare projekt. Ledningsgruppens slutsats från deras diskussioner med olika intressenter är att det har varit viktigt att bygga upp en gemensam förståelse inte bara för själva begreppsapparaten utan även för att perspektiven kan variera mellan grupper och sammanhang. Heterogeniteten i förståelsen av nyckelbegrepp till trots har den innovationsstrategi och därtill relaterade dokument som arbetats fram fungerat som en katalysator som intressenterna samlats kring. I detta möte mellan olika perspektiv på innovation har innovationsstrategin och relaterade dokument därmed fungerat som en utgångspunkt varifrån diskussioner sedan förts om anpassningar för specifika sammanhang eller aktörer. Genom att diskutera runt modellerna som arbetats fram går det att strukturera upp en dialog och tala om roller och ansvar på ett sätt som svårligen skulle kunna åstadkommas utan dem. Innovationsplattformen har således hjälpt till att belysa behovet av dialog både inom och mellan organisationer runt innovationsfrågor kopplade till hållbar stadsutveckling.

Från projektledningen poängteras att det under hela arbetet med innovationsplattformen, det vill säga från ansökan till färdigt projekt, varit viktigt att arbeta så att linjeorganisation, politiker och projektmedlemmar har en gemensam förståelse för hur resurser bör fördelas och om vilka verktyg som är lämpliga. Dessa är svåra och ofta känsliga frågor, speciellt för organisationer som är ovana att arbeta med projekt eftersom projekt har en tendens att temporärt rubba den balans som råder i eller emellan organisationer. Således är det viktigt att det finns en mogen projektledning som känner sig stark i sin roll och har en förmåga att lyssna på olika aktörer och sätta sig in i deras perspektiv. Samtidigt krävs det en uppbackning från uppdragsgivare som gör att projektledningen har pondus att föra dialog om svåra ämnen.

Ledningen för plattformen ser att resultaten från plattformensarbete kommer att leva vidare i pågående och framtida arbete inom kommunen. De lärdomar som dragits från arbetet med Älvstaden kommer att gå att appliceras i andra sammanhang men det kvarstår fortfarande en rad utmaningar kopplade till att bygga upp strukturkapital i de olika kommunala organisationerna. Innovationsarbetet i den närmaste framtiden kommer därför främst fokusera hur kommunen riggar sig internt och gentemot externa aktörer i fråga om stadsutveckling. Detta till trots bearbetas utvecklingsviljan genom att de inblandade organisationerna möts och skapar en gemensam förståelse för utmaningarna vilket kan ses som ett första steg av en internalisering av intressenternas önskan om en mer strukturerad och öppen stadsutvecklingsprocess.

## LUND – FUTURE BY LUND

Lunds innovationsplattform har utgått från den pågående omdaning som staden går igenom. Trots en omfattande industriell omstrukturering, som bland annat resulterat i att ett antal företag lämnat staden, har ökat befolkningstryck och en rad satsningar inom forskning och utbildning lett till att Lund växer kraftigt. I anslutning till tätorten kommer en helt ny

stadsdel, Brunnsnög, att etableras med plats för 40 000 boende och arbetande på en yta som täcker 250 hektar. Området skall erbjuda inte enbart boende och service utan skall även möta de krav som ställs på en blandstad med exempelvis utrymmen för rekreation och närhet till arbetsplatser. Byggandet av kvarteret Solbjer, som utgör den första etappen i utbyggnaden av Brunnsnög, har redan initierats. Kvarteret består bland annat av 700 nya bostäder som delvis kommer att ligga i anslutning forskningsanläggningarna MAX IV och ESS samt 'Science Village Scandinavia' där ett antal företag och innovationsmiljöer skall etableras. Satsningen kommer innebära att Lund kommer att internationaliseras än mer och att den profil som staden har som högteknologisk och forskningsintensiv ort kommer att stärkas ytterligare. Förhoppningen från innovationsplattformens sida är att det så kallade Kunskapsstråket, vilket löper mellan stadskärnan och Brunnsnög, kommer att utgöra en bas för inte bara innovationsplattformens arbete utan även för framtida innovationsrelaterat kommunalt arbete. Detta då det geografiska området kommer att utgöra ett av de mest kunskapsintensiva distrikten både i regionen och i riket.

Under projektets gång bytte innovationsplattformen namn från 'Lund Innovation' till 'Future by Lund'. Plattformen finansieras lokalt av tio projektpartnerorganisationer som även är engagerade i ledningen av projektet. De tio aktörerna är: Lunds kommun, Krafringen (f.d. Lunds Energikoncernen AB som ägs av de fyra skånska kommunerna Lund, Eslöv, Hörby och Lomma), Lunds universitet, Ideon AB (ägs och finansieras tillsammans av Wihlborgs, ett privat fastighetsbolag, Lunds universitet och Lunds kommun), Region Skåne, E.ON Sverige AB, Sustainable Business Hub (en nätverksförening med cirka 100 medlemmar som har i uppdrag att skapa jobb och tillväxt i Skåne. Föreningen ägs av medlemmarna och finansieringen kommer i första hand från Europeiska Regionala Utvecklingsfonden, Region Skåne och medlemmarnas serviceavgifter.), SP (ägs av staten via Rise AB), Akademiska Hus (ägs av staten via Finansdepartementet) samt Siemens AB. Således är det i fallet 'Future by Lund' två helt privat aktör som är kopplade till plattformens kärna. Innovationsplattformen leds av en styrgrupp som omfattar sex av de ovan listade organisationer: Lunds kommun, Lunds universitet, Ideon AB, Krafringen, Region Skåne och E.ON Sverige AB. Styrgruppen styrs i sin tur av Lunds kommun som även har det operativa ansvaret för projektledningen. Styrgruppens ansvar är förutom styrning av projektledningen även att leda det strategiska arbetet samt att säkerställa plattformens långsiktiga överlevnad. Styrgruppen träffas en gång i månaden. Hela partnergruppen träffas mindre ofta, mellan två till tre gånger per termin. Under plattformens paraplystruktur finns en rad delprojektgrupperna som träffas efter behov, oftare eller mer sällan än styrgruppen. Arbetsformen har utvärderats och uppdaterats kontinuerlig under projekttiden. Den operativa ledningen av dessa delprojekt utgörs av en projektledartjänst och en biträdande projektledartjänst vilka ligger under Lunds kommun. Projektledningen har huvudansvar för koordinering av projektaktiviteter samt resultatuppföljning. Projektledningen har stöd i en grupp representanter från partnerorganisationerna som har kompetens i frågor som berör innovation, forskning och utveckling samt internationalisering. Plattformens operativa del lokaliserades till företagsparken Ideon vilket med sin placering mitt i Kunskapsstråket erbjuder närhet till både universitet och företag. Innovationsplattformen etablerades i ett regionalt innovationssystem som karakteriserades av ett mycket stort antal offentliga och privata aktörer med olika agendor och finansieringskällor. Detta innebar att en del av det inledande

arbetet gick åt till att positionera plattformen i förhållande till denna massa av mestadels icke-koordinerade insatser.

### *Arbetsform*

Ansökan till Vinnova utgick från behovet att bearbeta frågeställningar kopplade till hur integrationen mellan tekniska och icke-tekniska system påverkar stadens attraktionskraft och olika aspekter av hållbarhet. Centralt för integrationsfrågan var tanken att innovationer skulle kunna utvecklas och implementeras effektivt. Kopplat till detta identifierades ett behov att ta fram samverkansformer och finansieringslösningar som möjliggör för entreprenörer och intressenter att dela risker vid en fysisk implementering. I Lund fanns det sedan tidigare etablerade testplatser vilka plattformen kunde docka in i och på så sätt snabbt erbjuda och utveckla sina egna tjänster. Plattformen fick således snabbt en fysisk plats, en öppen mötesplats belägen i Lunds företagspark Ideon, till vilken dess aktiviteter kunde kopplas på ett för plattformen attraktivt sätt. Lokalerna på Ideon låg fysiskt sett långt från kommunhuset vilket innebar en typ av symbolisk frikoppling från den kommunala linjeorganisationen men kommunen behöll en nära koppling till plattformen genom att plattformgruppen delvis spenderade tid i kommunhuset.

Plattformensarbete fokuserar på tre områden som stöps ur de utmaningar som plattformsdeltagarna identifierat som viktiga i förhållande till följande tre faktorer: den omfattande nybyggnationen i Brunnsbrogården, ett krav om högt innovationspotential och fokusområdets betydelse för frågor relaterade till hållbara städer. De tre områdena är: Smarta energisystem, Mobilitet samt Ljus och belysning. Satsningen på smarta energisystem är kopplad till etableringen av de två forskningsanläggningarna ESS och MAX IV som kommer att generera stora mängder spillvärme vilket kan utnyttjas i det framtida lokala samhället. Plattformen vill därför uppmuntra och ge utrymme för framtagandet av nya innovativa tjänster, produkter och affärssystem vilka tros kunna utvecklas i interaktion mellan bygg- och energiteknik. Utbyggnaden av Brunnsbrogården innebär även en utmaning när det gäller mobilitet. Tiotusentals människor skall röra sig genom området varje dag vilket sätter extra krav på ekonomiskt och ekologiskt hållbara lösningar. Kommunen driver därför tillsammans med olika parter ett utvecklingsarbete där kollektivtrafik, delvis i form av spårvagnar, skall kombineras med gång- och cykelleder. Viktiga partners är Lunds Universitet och K2, Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning inom kollektivtrafik. Det tredje och sista fokusområdet föranleds av den forskning och utveckling som skett inom energieffektiv belysning och belysningens funktion för individ och samhälle. Plattformen identifierade därmed en utmaning i att integrera energieffektivitet med design och systemlösningar som stöttar människors välbefinnande. Detta dockar in i pågående projekt i Lund där belysningssystem anpassas specifikt till behov inom sjukvård, utomhusmiljöer och offentliga lokaler så som skolor och universitetet. Med integration och effektiv etablering som centrala utmaningar formades således plattformens ansökan och det initiala arbetet runt dessa tre fokusområden. Områdena operationaliserades i plattformensarbete genom att det sattes som mål att innovationsplattformen skulle ha medverkat till att en innovation per fokusområde togs i bruk i staden. Själva arbetet inom plattformarna strukturerades i tre arbetspaket utöver det

administrativa arbetet som hanterades inom ett separat arbetspaket. De tre arbetspaketen hade följande innehåll:

- **Innovationsprocesser.** Innovationsprocesser anses utgöra hjärtat i innovationsplattformen och arbetspaketet drivs därför parallellt inom de tematiska områdena. Varje område har en separat grupp som arbetar med frågan men dessa grupper möts för att gemensamt driva på utvecklingen av det övergripande temat effektivare implementering. Området effektiv implementering drevs därmed som ett projekt vilket skar tvärs genom de övriga tematiska områdena.
- **Internationalisering.** Detta arbetspaket fokuserar på att innovationsplattformen i olika faser och processer har någon form av uppkoppling mot utvecklingen som sker internationellt inom de olika områdena. Detta innebär dels en kontinuerlig omvärldsbevakning av relevanta internationella marknader men även en översikt av aktuell forskning inom de berörda områdena. Arbetet bedrivs i båda riktningarna dvs. plattformen skall dels ta in impulser från omvärlden, dels internationellt kommunicera ut de resultat som tas fram av aktörer kopplade till plattformen.
- **Långsiktig plattformsutveckling och finansiering.** Innovationsplattformens arbete är en del i en långsiktig satsning på att stärka Lund som en arena för internationellt ryktbar hållbar stadsutveckling. Lunds kommun, Lunds Universitet och Region Skåne har för detta syfte etablerat en utvecklingsgrupp med syfte att ta rygga på internationella och nationella initiativ kopplade till hållbar stadsutveckling.

Resultaten som kommit ur plattformsarbetet har varit mångfacetterade. Dels har en rad konkreta resultat, såsom etablering samarbeten, kommit ur plattformsarbetet men de viktigaste resultaten är de lärdomar som dragits av de inblandade aktörerna och det skifte i tankesätt som skett inom kommunen. Arbetet har därmed delvis skiftat karaktär då utmaningarna kopplade till 'mjuka faktorer' så som uppbyggande av strukturkapital, legitimitet och organisationskultur har visat sig vara betydligt svårare att hantera än vad förväntat. Mycket tid har därför gått till att arbeta fram en metodik som har legitimitet, genom att den baseras på aktuella forskningsrön, inte prioriterar enstaka intressenter och kan appliceras på såväl olika typer av innovationer som olika typer av samarbetskonstellationer. Att hitta och etablera en metodik blev därmed ett viktigt bidrag och ett sätt för plattformen att etablera ett strukturkapital. Metodiken tillsammans med andra processer anses kunna erbjuda en spelplan för så kallade eldsjälarna att agera på men även spelregler som de kan ta hjälp av. Hur arenan och reglerna bör se ut är en viktig fråga men det poängteras att svaret inte skall vara hugget i sten utan istället anpassas allt eftersom kontexten förändras.

### *Projektdeltagarnas reflektioner*

Under projektets gång har ett antal utmaningar identifierats som projektledningen och de deltagande parterna dragit lärdomar från. Projektledningen bestod till en början av miljöstrateger från kommunkontoret och styrgruppens ordförande var näringslivschef vilket gjorde att det uppstod vissa spänningar mellan projekt- och linjeorganisationen.



Projektgruppen hade tidigare erfarenheter från att ha arbetat med kommunen i utvecklingsprojekt både kopplat till innovation och det geografiska området. Erfarenheten med projektarbete och kommunal organisering innebar att ledningen kunde identifiera att stödet för plattformen delvis saknades på sina håll i den kommunala organisationen. En av anledningarna till att engagemanget saknades var dels att de aktörer som sett projektet som en dagslända inte har velat engagera sig. Utöver detta är innovation ett politiskt laddat ämne och olika aktörer inom kommunen har därför velat äga frågan. Det har tidvis varit svårt för gruppen att hitta rätt kombination av mandat och resurser (exempelvis arbetstid) för att tackla alla frågor som stått på innovationsplattformens agenda. Under budgetöversynen som genomfördes halvvägs igenom projektet ökades därför projektledningen till två heltidstjänster. Situationen för plattformen beskriv delvis komma ur det faktum att Lund ses som en kommun med dubbel identitet. Centralt i kommunen och bland vissa politiker finns det stöd för genererandet av innovationer samtidigt som förvaltningen består av starka linjeorganisationer som styr arbetet mer traditionellt. Denna konservativa organisatoriska inställning härleds till en avsaknad av större kriser som pressar fram stora förändringar. Som indikerats ovan har projektformen även den inneburit en krock för arbetet inom kommunen. Beredskapen för att det skulle finnas individer i organisationen som har egna medel som ledningen inte kan helt styra över var låg. Sammanfattningsvis har plattformen fått ett svagare stöd från kommunen än vad som skulle varit möjligt om det existerat en större kunskap om plattformens arbete och ett bredare engagemang hade skapats från centralt håll. För att undvika situationer där information och kunskap som plattformsaktörerna genererar inte förs vidare in i kommunen på ett effektivt sätt anser projektledningen därmed att det är viktigt att förankra satsningar ordentligt politiskt och resursmässigt i alla berörda delar av kommunen. För att lyckas med förankring anses det vara viktigt att få en bred förståelse och tolkning av innovation i stadsutvecklingsområdet. Kommunens roll i förhållande till innovation är komplex men i Lund uppfattas begreppet som positivt och är därför något som fler vill jobba med. Innovation associeras dock med risker och därför poängteras det att kommunen istället för att vara direkt involverad i innovationsprocesser bör komplettera dessa genom att agera som en operativ agent. Innovationsplattformen är därför ett komplement till övrigt innovationsstöd i kommunen där marknaden och andra aktörer kan träffas och skapa nya samarbeten eller lösningar. Plattformen uppfattas därför som en 'matchmaker', en spindel-nätet, och ett pedagogiskt verktyg för att utbilda om innovation. Just utbildningsdelen innebär att det kan krävas mycket resurser och tid för att kommunicera komplexiteten som finns i innovations- och utvecklingsprocesser. Samtidigt krävs det att de deltagande organisationerna skapar en kultur som är öppen för innovation och därmed undviker situationer som färgas av konflikterna och brist på förtroende. För att bygga en sådan kultur anses det underlätta att ha en fysisk plats dedikerad till innovationsarbetet. Ägandet av plattformen bör vara tydligt då ett otydligt ägande kan leda till avsaknad av engagemang. Samtidigt bör organiseringen av plattformsaktiviteterna vara sådan att ingen aktör ensam kan expropriera dessa då det kan skada spridningen av kunskap och engagemang. Över lag ses kommunen som den aktör som på grund av sin demokratiska natur har mest legitimitet att ta på sig rollen som plattformsägare. Plattformen kan på så sätt användas som en naturlig ingång för aktörer som är intresserade av staden som innovationsyta. För att detta skall lyckas krävs dock att både kommunen och de aktörer som kommer till

innovationsplattformen uppmärksammas på att staden kan vara en innovationsyta. För att nå dit krävs dock, enligt projektledningen, ytterligare satsningar på internt lärande och kommunikation utåt. Detta speciellt då näringslivet anses vara kvar i ett sektoriellt tänkande där vård, utbildning, IT etc. ses som separata fält och därmed inte antas docka in i varandra på det sätt som de egentligen gör.

När det gäller politikens roll för innovation i allmänhet och innovationsplattformen i synnerhet ses självbilden som en nyckel för att skapa engagemang. Lund har haft en tradition av att se sig som en 'idéernas stad' vilket har underlättat arbetet betydligt. Dock har engagemanget för innovation på ett oturligt sätt konkurrerat med andra frågor så som vård och utbildning när den egentligen bör docka in i dessa frågor. Det är därför fortfarande långt kvar innan innovation ses som en naturlig del av kommunens förbättringsarbete. Det poängteras att kravet för att politiker och förvaltning skall kunna prata innovation i sådana sammanhang är att det byggs upp en lokal kunskapsbas så att aktörerna är bekväma med att använda den arsenal av argument som kan stödja innovationsarbete i traditionella verksamheter. Här kan externa starka aktörer så som Vinnova ge legitimitet åt och därmed stärka personer som jobbar med att bygga upp och anpassa kunskap till lokala förhållanden.

Framtiden för plattformen och innovationsarbetet i Lund ser enligt plattformsledningen ljus ut. Samtidigt känner plattformsdeltagarna att de inte är färdiga med de utmaningar som finns. Exempelvis behövs mer arbete för att etablera en metodik som kan hjälpa kommunen att identifiera viktiga frågeställningar och rätt aktörer för att bearbeta dessa frågeställningar. Här spelar exempelvis upphandlingsproblematiken in. Tanken är att innovationsarbetet skall kunna leva vidare och att utvärderingen av innovationsarbetet skall kunna anpassas efter de utmaningar som innovationsarbetet står inför. På så sätt hoppas plattformsdeltagarna att viktiga satsningar inte skall försvinna på grund av att fel måttstockar appliceras. De betonar således att det är viktigt att etablera en förståelse bland kommunen och andra plattformsdeltagare om att det behövs olika mål och olika utvärderingssätt för olika typer av innovationer och olika stadier av innovationsprocessen.

## MALMÖ – INNOVATIONSPLATTFORM MALMÖ SYDOST

Malmö har under de senaste fyra decennierna kämpat med en rad ekonomiska och sociala utmaningar kopplade till hållbar stadsutveckling. Globaliseringens påverkan på svensk produktions- och tjänsteindustri har varit en tongivande faktor i transformeringen av stadens förutsättningar för att göra detta. Den internationella specialisering som näringslivet gått igenom har lett till en regional intensifiering av en rad sociala och ekonomiska processer kopplade till stadens utveckling. Parallellt med att arbetsmarknaden har förändrats radikalt har befolkningssammansättningen i ett antal centralt belägna stadsdelar förändrats på ett sätt som inneburit att en rad olika problem som associeras med segregering och gentrifiering uppstått och snabbt förvärrats. I sydöstra Malmö finns exempelvis socialt utsatta områden med en stor mängd flerbostadshus byggda under miljonprogramseran som nu är i behov av både omfattande renoveringar och standardhöjning. Malmö kommun arbetar således med utmaningar som, trots ett ofta gemensamt ursprung, ger upphov till helt olika symtom. Att mitt i denna omfattande urbana strukturomvandling hitta inspiration och kraft till att driva ett proaktivt och dynamiskt

förändringsarbete har således setts som en nyckelfråga för stora delar av den kommunala organisationen.

Utvecklingen under det senaste decenniet har inneburit en intensifiering av de utmaningar som kommunen nu står inför. Därmed har behovet av ett aktivt och strategiskt förändringsarbete accentuerats. Den krismedvetenhet som karakteriserat verksamheten har även gett upphov till en vilja att söka sig bortom den kommunala organisationen för att hitta lösningar. Externa resurser i form av kapital och kunskap har eftersökts och mobiliserats genom engagemang i en rad regionala, nationella och internationella nätverk. Koordinering av insatser som involverar flera delar av den kommunala organisationen har varit ett prioriterat område. Koordinering av den kommunala organisationen tillsammans med behovet av att nå utanför den kommunala kompetens- och resurssfären har legat till grund till formuleringen av de frågor som innovationsplattformen senare kom att arbeta med. Följaktligen har det i staden pågått ett antal projekt av varierande skala som utgått från en önskan att tillsammans med intressenter, medborgare såväl som det privata näringslivet, pröva innovativa lösningar för stadsutveckling. Innovationsplattform Malmö Sydost kom att bli en förlängning av det engagemang och de erfarenheter som samlats i dessa projekt. Syftet med plattformen var från start att arbeta holistiskt med de utmaningar som finns för miljonområdena och arbetet var därför tydligt avgränsat geografiskt. Fokus har sedan starten breddats något och förflyttats från det fysiska området till mer konceptuella frågor. Fokusförändringen speglar utvecklingen av plattformsaktörernas förståelse av sina utmaningar. Problembildens komplexitet och utmaningarnas sammanflätade natur har för aktörerna lett till insikten att det finns ett behov av att ha en bredare ansats för plattformens arbete än vad som tidigare var tänkt. Gradvis har därmed målet blivit att genom projekt så som Innovationsplattform Malmö Sydost arbeta för ett integrerat och hållbart Malmö i stort.

### *Arbetsform*

Styrgruppen för Innovationsplattform Malmö Sydost består av representanter från sju organisationer: Region Skåne, Lunds Universitet, Medea – Malmö Högskola, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU Alnarp), MKB (f.d. Malmö Kommunala Bostads AB), E.ON och Media Evolution. Av dessa sju organisationer är fem kommunala eller statliga aktörer och Media Evolution (ett mediekluster/medlemsorganisation som arbetar med innovation i södra Sverige) är delvis finansierat av Malmö Högskola, Region Skåne och Malmö Stad. Således är enbart en av organisationerna som ingår i styrgruppen privatägda. Utöver styrgruppen finns ett tiotal partners som lämnar feedback om plattformens upplägg, behov och resultat. Dessa aktörer är alla privata företag med varierande verksamhetsnatur, drivkrafter och storlek. Exempelvis deltar storföretag som IBM, Peab, E-On, Siemens och Saab. Plattformsledningen har därmed tillgång till en mångfacetterad grupp av intressenter som har direktinsyn i arbetet som är kopplat till plattformen. Detta till trots påpekades det i intervjuerna med plattformsledningen och andra intressentrepresentanter att dominansen av offentliga aktörer, så som exempelvis det höga antalet deltagare med kopplingar till universitetsvärlden, kan ge upphov till snäva perspektiv på vilka lösningar som är möjliga.

Styrgruppens representanter träffades ett tiotal gånger per år för att diskutera plattformens framtid, bedöma möjliga projekt som plattformen skall delta i och följa upp resultat som kommer ur det pågående arbetet. Till sitt förfogande har styrgruppen en projektgemensam budget vilken omfattar 1,4 miljoner kronor. Summan har samlats in genom att de 14 partnerorganisationerna satsat var sin insats på 100 000 i plattformens arbete. Syftet med den projektgemensamma budgeten var att främja innovationsarbetet genom att möjliggöra för parter kopplade till plattformen att äska pengar från densamma. Exempel på ändamål som det gick att äska medel till var förbättring av innovationsgraden i de arbetspaket som plattformen arbetar med, ekonomisk avlastning av partnerföretag eller för organisationer som tog på sig en större kostnad kopplat till ett arbetspaket, erbjudande av startkapital för en aktivitet som inte gått att finansiera på annat sätt, införskaffande av specialistkompetens och främjande av replikerbara innovationer.

Plattformens aktiviteter och intresseområden beskrivs som skiktade utifrån tre faktorer, geografiskt område, typ av involverade företag samt typ av innovation. Plattformens arbete strukturerades runt sju tematiska arbetspaket. Även om organisationerna i styrgruppen var ansvariga för arbetet så utformades projektledning som ett övergripande arbetspaket. Nedan presenteras innehållet i de övriga sex arbetspaketen:

- Teknisk utveckling av byggnader. Arbetspaketet berör inte enbart de tekniska aspekterna av byggande utan även de boendes förväntningar och uppfattningar om de lösningar som behandlas inom ramen för paketet. Arbetspaketet fokuserar således på att en rad medverkande företag utforskar möjliga lösningar för lägenhets- och fastighetsrenovering tillsammans med de boende. Arbetspaketet leddes av Lunds universitet.
- Fysisk utveckling av bostadsområden. Arbetspaketet fokuserar på utomhusmiljön som finns kopplad till de berörda bostadsområdena och går ut på att sammanställa ett kunskapsunderlag utifrån vilket medverkande aktörer sedan kan utveckla ett strategiskt arbetssätt för förbättring av utomhusmiljön. Delaktighet och brukarengagemang är honnörsord för arbetet inom paketet och det skall mynna ut i en evaluering av 'best practice' på området. SLU Alnarp var ansvarig för arbetspaketet.
- Social och ekonomisk utveckling för de boende. Arbetspaketets syfte är att studera och inventera brukardriven stadsutveckling samt forsknings- och utmaningsdriven social innovation i Malmö. Ansvarig för arbetspaketet var Medea – Malmö Högskola.
- Organisationsutveckling - Handling i samverkan. Arbetspaketet syftar delvis till att inventera den konkreta utveckling som skett inom området ur ett stadsperspektiv och utifrån de identifierade exemplen utarbeta modeller för synkronisering av samverkan mellan Malmö Stad och de olika förvaltningarna. Arbetspaketet leddes av Miljöförvaltningen i Malmö.

- Nya finansierings- och affärsmodeller. Syftet med arbetspaketet är att inventera kostnader för fastighetsägare och kommun kopplade till exempelvis skadegörelse, arbetslöshet, bristande skolresultat, dålig hälsa och utanförskap. Förutom de direkta kostnaderna skall arbetet även identifiera kopplingar mellan insatser och kostnadsbesparingar i form av exempelvis minskad skadegörelse. Ansvarig för arbetspaketet var Miljöförvaltningen i Malmö.
- Urban global innovationsarena. Arbetspaketet syftar till att inventera de internationella kontaktytor som kan nyttjas för att uppmärksamma plattformens arbete internationellt och synliggöra de frågor som bearbetas inom ramen för Innovationsplattform Malmö Sydost. Ansvarig för arbetspaketet var Region Skåne.

Arbetspaketen har mynnat ut i en rad workshops och möten, speciellt de så kallade partnerträffarna, vilka i sin tur öppnade upp för nya samarbeten och lärdomar för de inblandade. Plattformarbetet har även bidragit till att skapat samarbeten och synergier runt fysiska och immateriella produkter. Som exempel på detta ges den fjärrvärmeoptimeringstjänst som utvecklats av deltagande företag. I detta samarbete träffades Schneider-Electric, E.ON och Trianon och skapade tillsammans något som inte fanns innan just för att de insåg att de tillsammans kunde nå synergier som annars vore svårfångade. Dessa tre företag var aktörer som inte vanligtvis jobbar ihop men kunde genom plattformen hitta en ny gemensam lösning.

En icke försumbar del av arbetet i innovationsplattformen har bestått av att bygga upp en gemensam förståelse för innovationsbegreppet och hur det kan användas i olika sammanhang. Den generella förståelsen av innovationsbegreppet har delvis förändrats men till största delen nyanserats. Plattformaktörerna har vidgat sin förståelse av begreppet innovation från att inledningsvis endast fokusera teknik och affär till att se innovation som något som även kommer ur möten mellan aktörer. Plattformaktörerna använder sig av fem olika typer av innovationer: tekniska, sociala, digitala, finansiella och organisatoriska. I plattformen har det således skett en breddning av innovationsarbetet mot de fyra övriga typerna.

Rent konkret beskrivs innovationer delvis som det vanliga som vi ser i exempelvis nya affärslösningar där det uppstår en direkt form av affärsnytta men plattformaktörerna anser att innovation även kan vara något där det kommer ut en positiv direkt eller indirekt effekt för tredje part. Ett exempel på detta hämtas från plattformens arbete där aktörer som arbetade med varmvatten och energibesparingar riggade affären så att vinsten mynnade ut i hjälp med läsläsning för boende i området. Detta blev därmed en gynnsam effekt för tredje part. Ordet innovation är attraktivt i kommunen och flera vill gärna associera sig med begreppet och innovationsplattformen. Speciellt inom Miljöförvaltningen sågs det som självklart att kommunen skall arbeta med innovation och det är ett inarbetat ord som används dagligen. Inom förvaltningen har förståelsen av begreppet också utvecklats. Exempelvis var ”social innovation” ett begrepp som etablerades tidigt. Här bör nämnas att det görs arbete inom ”Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö” inriktat mot just innovation. Numera är begreppet innovation något som dyker upp i fler sammanhang. Detta till trots beskriver plattformsmedarbetarna hur det fortfarande finns en möjlighet att begreppet innovation associeras till något negativt när det används i en kommunal kontext.

Anledningen uppges vara att det finns ett ansvar från kommunens sida att förvalta skattepengarna och att kommunen inte bör riskera dessa i onödan. Då innovation är allmänt införstått som något som innebär risktagande anses det oförenligt med kommunal verksamhet. De privata aktörer som interagerar med plattformen beskrivs uppfatta innovationsplattformen som en motor för idéer och aktörer som är kopplade till miljonområdena i Malmö. Trots detta fanns en önskan från plattformsledningen att öka antalet privata aktörer som interagerar med plattformen för att på så sätt skala upp och förlänga verksamheten. Tanken var att plattformen skall utgöra en form av 'öppen källkod' som erbjuder insyn och möjlighet till dynamisk förändring både i fråga om arbetsmetoder och resultat. För att nå dit måste dock innovationsplattformen "av-projektifieras" och bli en etablerad och långsiktigt legitim del av stadens och regionens innovationssystem. En sådan process anses kunna åstadkommas genom etablering av strukturkapital inom och mellan de etablerade aktörerna. Rent konkret innebär detta att Malmö kommun har valt att satsa vidare på arbetsmetodik som identifierades inom innovationsplattformen och breddat sin insats inom speciellt Miljöförvaltningen genom ett antal tjänster och samarbeten. Stöd för detta arbete har hämtats bland annat från Europeiska regionalfonden. Utöver detta har innovationsplattformen kontinuerligt arbetat med avrapportering, informationsspridning och synliggörande av resultat. Det poängterades att själva ägandet av innovationsplattformen troligtvis kommer ha en stor betydelse för om plattformen, eller en liknande framtida funktion, kommer att kunna fortsätta drivas. Ett delat ägande anses vara mest gynnsamt för fortlevnaden av en framtida innovationssatsning, vilken organisatorisk form den än sedan får.

### *Projektdeltagarnas reflektioner*

När erfarenheterna från plattformsarbetet diskuterades beskrev plattformsledningen att det funnits ett antal oförutsedda faktorer som saktat ned och ibland till och med stoppat arbetet i arbetspaketet. Först och främst har det varit faktorer kopplade till arbetspolitiska åtgärder som hindrat plattformens ambition att vara jobbskapande och därigenom satt käppar i hjulet för den sociala dimensionen av hållbarhetsarbetet. Speciellt har detta varit ett problem i relation till förväntningar om jobbskapande i renoveringssammanhang. Exempelvis har Byggfacket haft en rad kompetenskrav på den arbetskraft som skall delta i projekten vilket har försvårat uppfyllandet av de sociala hållbarhetsaspekterna. Även arbetsförmedlingen har en rad regler kopplade till praktik vilket gjort det svårt att hitta lösningar som öppnar upp för de individer som skulle deltagit. Finansiering är även det ett område där det funnits hinder. Speciellt lagen om offentlig upphandling (LOU) anses ha avgjort vad plattformsdeltagarna får och inte får göra och då är det kravet på lägsta möjliga kostnad som nämns. Kravet minskade flexibiliteten från kommunens sida.

Utöver tydligt identifierbara problem kopplade till exempelvis juridik och arbetsmarknadsfrågor ansåg plattformsledningen att skilda tolkningar av sådana faktorer även påverkade utvecklingen av plattformsarbetet. De aktörer som plattformen kom i kontakt med behövde kommunicera förutsättningslöst för att hitta en gemensam förståelse för de spelregler som de offentliga aktörerna agerar efter för att kunna förstå vilka typer av synergieffekter som de kunde ge upphov till i ett eventuellt samarbete. På grund av behovet av tydlig kommunikation och vikten av en utveckling av den förförståelse som aktörerna tar

med sig in i projektet kunde nivåskillnader mellan de organisationer som engagerade sig göra arbetet mer tidskrävande än vad som ursprungligen var tänkt. Detta skedde främst i fall där det krävdes att deltagarna utvecklade ny praxis för att nå fram till en implementering. Organiseringen inom kommunen eller fördelningen av uppgifter mellan de deltagande organisationerna gav även upphov till problem då det kunde uppstå diskussioner mellan plattformsaktörerna om vilken prioriteringsordning som var lämplig och vilka mandat de olika aktörerna hade i förhållande till specifika områden. Frågor såsom placeringen av en åtgärd bland deltagande organisationer ledde exempelvis till att arbetet periodvis stod still. Plattformsledningen påtalade även att det funnits en tröghet i kommunikationen med etablerade institutioner på statlig och kommunal nivå. Frågor av juridisk typ ligger utanför plattformens förmåga att påverka och sågs därför som något som bör behandlas på nationell nivå. Dessa utmaningar identifierades tidigt i processen och gjorde att plattformsdeltagarna snabbt insåg att de själva inte ägde lösningen på flera av de problem som de brottades med. Istället för att lämna problemet därhän ansåg plattformsdeltagarna att de kunde se till att problemen bearbetades på annat håll. Således har plattformsledningen varit aktiva på en rad olika arenor och områden för att uppmärksamma problem som de stött på och om möjligt hitta aktörer som är villiga att engagera sig för att hitta en lösning. Den höga mötesfrekvensen hos styrgruppen samt den partnerbaserade budgeten är två faktorer som plattformsledningen noterat särskiljer arbetet inom Innovationsplattform Malmö Sydost från de andra plattformarna. Plattformsledningens syn på effekterna från upplägget är att den gemensamma budgeten dels har skapat engagemang hos de bidragande organisationerna och dels inneburit en möjlighet för de som är involverade i arbetspaketen att kunna snabbt hitta resurser för att gå vidare med idéer.

## Vad lär de fyra innovationsplattformarna oss?

### PLATTFORMARNAS ORGANISERING OCH LOKALISERING

Plattformarnas organisering har element som både förenar och skiljer dem åt. Bland likheterna återfinns vi att alla plattformarna bedrivit verksamheten i projektform och förlitat sig på arbetspaket som övergripande struktur för arbete och interaktion. Dessutom har alla plattformarna haft en referens- eller styrgrupp som bestått av representanter från de viktigaste intressentorganisationerna. Beroende på den relativt korta projektperioden och det faktum att verksamheterna drevs som projekt med flera inblandade intressenter så har plattformarnas organisering förblivit relativt stabil under projektperioden

En faktor som skilt plattformarna åt är placeringen av plattformarna i förhållande till den kommunala organisationen. I Borås placerades plattformen under samhällsbyggnadsnämnden då de frågor som plattformens arbetet berör ansågs vara kopplat till denna nämnd. Projektledningen kom dock snart fram till att placeringen påverkade arbetet negativt och det beslutades därför att inför framtiden lägga plattformen mer centralt i förhållande till det kommunala beslutsfattandet. Anledningen till den negativa påverkan var att placeringen innebar att det krävdes att politikerna som satt i nämnden gick via gruppstrukturen, dvs. sina partikollegor, för att exempelvis få tillgång till information om aktiviteter i andra delar av den kommunala organisationen eller väcka frågor i kommunstyrelsen. Således ansågs en lokalisering av plattformen direkt under kommunstyrelsen kunna leda till en bättre förståelse av informationsbehovet i specifika frågor, större inflytande över budgetfrågor och snabbare beslutsfattande.

I Göteborg placerades plattformen fysiskt och organisatoriskt i anslutning till Johanneberg Science Park. Plattformen hade dock stöd av styrgruppsmedlemmar som satt centralt i kommunen. Det är intressant att notera att även i detta fall ansågs det vara viktigt för det framtida innovationsarbetet att omdana innovationsplattformssatsningen men i Göteborg innebar detta att staden i princip släppte innovationsplattformen som idébärande symbol för stadsövergripande innovationsarbete. Istället byggde förvaltningen vidare på de erfarenheter och den kunskap som erhållits genom plattformens arbetet och initierade en utveckling av en stadsövergripande innovationsstrategi.

När det gäller Future by Lund placerades plattformens uppkoppling mot den kommunala organisationen centralt men plattformen gavs samtidigt utrymme att forma en egen organisatorisk anda genom att plattformen fysiskt förlades i Ideon – Lunds välutvecklade inkubators- och innovationsmiljö. Den centrala placeringen i förhållande till kommunala förvaltningen orsakade en del problem då det fanns oklarheter om vilka chefer som skulle ha mandat över mål och medel kopplade till plattformen. Två bidragande faktorer till att dessa typer av konflikter uppstod var att innovationsprojektet var prestigefyllt och projektformen var främmande för förvaltningen. Problemen till trots visade det sig att plattformen kunde skaffa ett betydande stöd från kommun, region och övriga intressenter vilket ledde till att statusen som delvis självständig organisation stärktes ytterligare i slutskedet av projektet.



Malmös innovationsplattform placerades på grund av den tematiska hemvist som flera av arbetspaketen hade under miljöförvaltningen. Plattformens aktiviteter var från början tydligt avgränsade till det geografiska området sydöstra Malmö men erfarenheterna från plattformsarbetet ledde till att plattformsarbetet förväntas expandera i kommunen. Placeringen under miljöförvaltningen innebar att det fanns en tydlighet i fråga om ansvar och utförande för plattformens medarbetare men när andra delar av den kommunala organisationen engagerades kunde det tidvis uppstå ett behov av ökad tydlighet i frågor som berör ansvars- och resursfördelning.

## ATT SKAPA UTRYMME FÖR INNOVATION

Resultaten indikerar att plattformsarbetet har möjliggjort för kunskapsutveckling kopplat till innovation bland de organisationer som varit direkt eller indirekt involverade i de olika arbetspaketen men det är bortom syftet för denna studie rapport att utvärdera hur effektiv denna kunskapsutveckling var och vad den i praktiken lett till. I förhållande till organisatoriskt lärande och uppbyggande av internt strukturkapital kopplat till innovation visar empirin att aktörer kunnat använda innovationsplattformarna för att övervinna olika typer av hinder som identifierats i innovationsprocesser som de varit aktiva i. Konkret sett har de externa deltagarna fått möjlighet att lära känna varandra och kommunen i förhållande till ett nytt utmaningsområde – innovation för en hållbar attraktiv stad. Samtidigt har kommunerna fått möjlighet att bygga upp en organisationsövergripande kunskaps- och kontaktbank med aktörer som har betydande erfarenhet inom området hållbara attraktiva städer. De olika organisationer som ingick i samarbetena runt plattformarna etablerade nya kontakter och fick lära sig hur de olika aktörerna problematiserade, agerade och utvärderade arbete i förhållande till hållbar stadsutveckling. Således har innovationsplattformarna, trots att de konkurrerat om uppmärksamhet med andra initiativ och existerande verksamheter, skapat ett lokalt kunskaps- och strukturkapital som enligt plattformsdeltagarna möjliggör för kommunerna och övriga lokala aktörer att identifiera och välja alternativ som inte funnits tidigare.

I denna process skapades även externt strukturkapital i form av ett varumärke och ett expanderande nätverk som möjliggör för en vidarutveckling av plattformsarbetet genom nya kontakter och samarbeten. Trots att plattformarna har blivit mer anpassade till den lokala miljön indikerar erfarenheterna och lärdomarna som kommit ur plattformsarbetet att det finns en rad utmaningar som har varit, och i vissa fall fortfarande är, gemensamma. Den första och antagligen allvarligaste utmaningen är att få in näringslivet i verksamheten. Plattformsarbetet kan karakteriseras som en ombudsbasead näringslivsinteraktion. Många av deltagarna är kommunala och statligt finansierade verksamheter som antas veta vad näringslivet, ofta porträtterat i form av entreprenörer eller nystartade företag, behöver och hur innovation skall skapas. Detta är i vissa fall en väl optimistisk förhoppning då det ofta saknas gränsgångare, personer i dessa organisationer som arbetar eller har arbetat inom näringslivet, med adekvat erfarenhet. Det bör påpekas att detta är en generell svaghet i sammanhang där det offentliga samverkar med det privata. En bidragande anledning till varför denna situation uppstod i detta sammanhang kan härledas till utformningen av utlysningstexten. Även om företagskopplingen betonades i texten så beskrev flera av plattformrepresentanterna hur textens bristande tydlighet öppnade upp för en mer symbolisk näringslivsnärvaro och ett användande av fysiska artefakter, så som tekniska

innovationer eller fysiska miljöer, som signaler för just näringslivsinteraktion. En annan bidragande orsak är att flera av de offentliga organisationer som engagerades i eller kopplades till innovationsplattformarna delvis finansieras av projektmedel. Kontrollen över plattformarna färgas därmed av offentliga och semi-offentliga organisationer i behov av projektpengar. Utöver detta påpekades det även att det från kommunens sida fanns en motvilja att bjuda in näringslivet då de ansåg att det fanns mycket som behövdes åtgärdas inom den kommunala organisationen innan det ansågs möjligt att bjuda in näringslivet. Dessa resultat till trots uttryckte projektledarna och plattformsdeltagarna att innovationsplattformarna har skapat utrymme för friare interaktion mellan aktörer. Med frihet menas här en möjlighet att interagera utan att interaktionen nödvändigtvis är styrd av en i förväg satt agenda eller att interaktionen förväntas leda till någon form av samarbete. Det accepteras därmed att organisationer ”känner på varandra” enbart baserat på ett intresse att lära sig mer om varandra. Indirekt innebär detta att kommunikation sker mer förbehållslöst eftersom interaktionen inte kan misslyckas på samma sätt som vid formella samtal och förhandlingar. Organisationer kan således interagera utan avsiktsförklaring eller behöva förbereda en förhandlingssituation.

### *Innovation, entreprenörskap och näringslivets roll*

En aspekt av organiseringen av innovationsarbetet som ansågs varit särskilt utmanande var att individer ofta hade olika förståelse av begreppet innovation och att begreppet genomgående användes olika inom olika kontexter. Således behövdes det läggas tid på att bygga upp en förståelse för vad innovation är i olika sammanhang och vad för funktion som en innovationsplattform kunde tänkas fylla i förhållande till olika kontexter eller gentemot olika aktörer. Att bygga upp en gemensam förståelse om innovation i relation till en specifik fråga skedde vanligtvis genom att en eller flera parter deltog i möten där innovation och innovationsarbete var centrala teman. Kopplat till detta beskrev projektledarna hur begreppet innovation laddades med både positiva och negativa associationer och att den stora utmaningen ofta bestod i att skapa en samsyn runt hur realistiska dessa associationer var. När det gäller associationer kopplade till innovation skedde det ofta en sammanblandning av begreppen innovation och entreprenörskap. Detta då både projektledarna och de som deltog i mötena identifierade ett antal effekter från innovationsprocesser som egentligen härrör ur entreprenöriella aktiviteter som inte nödvändigtvis kräver innovation. Exempel på sådana associationer var ökat företagande, ökad sysselsättning och en starkare ekonomi. Dessa associationer är förståeliga med tanke på den koppling som existerar mellan begreppet innovation och hållbarhet, då främst ekonomisk och social hållbarhet. Tanken om innovation för en hållbar attraktiv stad inkluderar därmed element som går bortom enbart innovation. Kopplingen mellan innovation och entreprenörskap skedde ofta genom en introduktion av begreppet affärsmodell. Affärsmodeller är idag mer eller mindre synonymt med ett företagsekonomiskt analysverktyg som entreprenörer förlitar sig på för att forma en företagsorganisation som kan generera ett attraktivt kunderbjudande för ett specifikt kundsegment. Förhoppningen bland ett antal av de intervjuade var därför att innovationsplattformarna skulle kunna hjälpa företag att hitta nya affärsmodeller som kunde ta en innovation till marknaden och generera de resultat som förväntades från

innovationsplattformens arbete. Affärsmodellen blev därmed en central faktor för flera av projektledarna och dess betydelse diskuterades på samma sätt som innovation. Forskning om affärsmodeller (Teece, 2010) beskriver också konceptet som en bro mellan innovation och marknadsnärvaro men affärsmodellering utgår av naturliga skäl från en företagsekonomisk logik vilket inte per automatik leder till att de positiva associationer såsom fler arbetstillfällen eller en starkare lokal ekonomi, kommer att infrias. Därmed förstärks problematiken med att plattformarna inte kopplat in fler företag eller entreprenörer i sitt arbete. Om plattformarna skall hjälpa entreprenörer att hitta affärsmodeller som skall uppfylla en rad politiska och hållbarhetsrelaterade mål krävs en stark förståelse inom områden såsom hållbarhet, offentligt företagsstöd, entreprenörskap och affärsmodellering för att kunna skapa affärsmodeller trovärdiga nog för att överleva ett möte med investerare. I dialogen om de negativa sidorna av innovation skapades en förståelse för de kostnader och risker som de olika aktörerna kunde acceptera i förhållande till innovationsrelaterade aktiviteter. Innovationsplattformen utgjorde då en mötesplats för att utforma en lösning med minst risk i form av finansiellt och juridiskt ansvarstagande men med högst potential för innovation. Denna funktion minskar behovet för enskilda medarbetare eller deltagare i innovationsplattformens aktiviteter att ha specifik kunskap i områden kopplade till skapandet av innovationer eller affärsmodeller. Istället ligger fokus på att kollektivt forma processer, eller delar av processer, kopplade till realiserandet av innovationer.

Funktionen som mötesplats innebär att projektledarna måste ta ställning till frågan om plattformen aktivt skall bjuda in specifika individer eller organisationer till möten. Detta är enligt plattformsdeltagarna en komplex fråga då ett aktivt ställningstagande kan innebära att parter känner sig förbigångna. Det är som bekant inte alltid klart vid initieringen av en innovationsprocess vilka aktörer som kommer att vara viktiga för att processen skall bli lyckad. Upptäcks det för sent att viktiga aktörer förbigåtts kan det leda till misstro mellan parter vilket sedan skadar möjligheten för framtida samarbeten. Det uttrycktes dock en stark övertygelse bland projektledarna att en aktiv hantering av innovationsplattformen som mötesplats skulle underlätta och påskynda innovationsprocesser. Således identifierades två strategier för innovationsplattformarnas kontaktskapande arbete. Först och främst förlitade sig projektledarna på sina och andras kontaktnät för att aktivt söka efter aktörer som skulle kunna tänkas vara intresserade av att delta. Därtill användes en passiv strategi där plattformarna använde hemsidor och nyhetsbrev för att nå ut till aktörer som de själva inte identifierat som intresserade i plattformens arbete.

### *Internt strukturkapital*

En av de viktigare aspekterna av plattformsarbetet har varit att etablera ett internt strukturkapital kopplat till innovation för hållbara attraktiva städer. Detta har skett genom att projektledningen i de enskilda plattformarna har utvecklat och testat olika arbetsmetoder och utifrån resultaten från detta arbete byggt upp kunskap och format rutiner både inom plattformarna och i de associerade organisationerna. Det fanns en del kritiska röster när det gällde utvecklingen av detta strukturkapital. Trots försäkran från projektledare att organisationerna försöker rigga så att kunskap skapas, bevaras och sprids inom den kommunala organisationen ter det sig ofrånkomligt att en betydande del av den kunskap

som skapas via plattformarbetet stannat hos projektledarna. Exempelvis utgjorde byte av personal ett hinder som negativt påverkade möjligheten att generera kunskap ur de lärdomar som plattformspersonalen dragit. I de plattformar där detta skedde aktualiserades dock behovet av att dokumentera och arbeta med lärande organisationer ytterligare. Plattformarnas nätverkskaraktär och medlemmarnas syn på innovation som något som uppstår genom möten gör dock att karaktären hos den kunskap som skapas till stor del ligger i individens förståelse av aktörers roller och förväntningar. Således är det svårt att ha en koncis och statisk verktygslåda att förlita sig på i innovationsarbetet. Istället måste de begrepp som organisationen förlitar sig på ständigt utvecklas i de aktiviteter och möten som personalen deltar i.

Som tidigare nämnts organiserades plattformarbetet i arbetspaket. Detta är en vanlig arbetsform i projektsammanhang men frågan är om inte den höga komplexitet som karakteriserar den aktuella uppgiften gjort att valet av organisering i arbetspaket delvis hindrat plattformarna att fostra innovation genom sin funktion som mötesplatser. Detta då paketen i vissa sammanhang fungerat som just sorterande filter, eller stuprör, vilket minskat chansen för möten mellan aktörer med olika ansvarsområden. Medvetenheten om denna risk har dock funnits bland plattformspersonalen och dessa har försökt motarbeta att aktörsnätverk permanentas genom introduktion av nya aktörer eller genom att bjuda in brett till avrapporteringsevenemang.

#### POLITIKENS ROLL I FÖRHÅLLANDE TILL INNOVATIONSPLATTFORMARNA

På grund av den kommunala delfinansieringen av plattformarna har dessa kontinuerligt påverkats av ekonomiska och politiska händelser. Ett återkommande tema i empirin har därför varit den lokalpolitiska processens påverkan på den kommunala organisationen och plattformen. Rent konkret har exempelvis de utmaningar som plattformarna arbetar med, och därmed delvis arbetspaketens innehåll, formats utifrån styrdokument som i sin tur har sitt ursprung i den lokala politiska kontexten. Speciellt tiden före och efter valet 2014 kom att färga arbetet i plattformarna. Precis som den kommunala organisationen i övrigt har plattformarna tidvis ”väntat på politiken”. Detta kan te sig något underligt med tanke på att plattformarnas arbetsgång i fråga om arbetspaket formades långt innan projekten satte igång och att arbetet inom plattformarna i sig inte är villkorat någon egentlig politisk interaktion. Politiker har dessutom endast i liten utsträckning närvarat i exempelvis publika event kopplade till olika arbetspaket. Trots avsaknaden av fysisk närvaro i plattformarnas aktiviteter har det engagemang och direkta stöd som kommit från exempelvis framträdande kommunpolitiker spelat en avgörande roll för det legitimitetsbyggande som skett runt de frågor som plattformarna arbetat med. Anledningen till varför politiken har haft en sådan betydelse går främst att härleda till behovet för projekten att förankras i den lokala kontexten. Politikernas engagemang i de långsiktiga processer som är kopplade till kommunal och regional resurs- och ansvarsfördelning byggde delvis på lokala nyckelindividuers förståelse av och vurm för innovation i stadsutvecklingssammanhang och denna vurm kom att bli en viktig form av stöd för innovationsplattformens arbete. Exempel på sådana nyckelindivider är politiker aktiva i kommunstyrelsen eller nämnd kopplad till plattformen. Det nämndes även fall där seniora tjänstemän varit drivande i utvecklingen och som kommunicerade gentemot viktiga politiska konstellationer för att påverka frågor kopplade till plattformarna. Således har eldsjälar, både inom politik och förvaltning,

påverkat den kontext som plattformarna existerar i och den legitimitet som plattformsarbetet har gentemot övriga aktörer. Denna påverkan har i stort sett beskrivits som genomgående positiv vilket kan kopplas till en ofta blocköverskridande enighet om vikten att arbeta med de frågor som plattformarna siktar in sig på.

## PROJEKTLEDNINGENS SITUATION

Innovationsplattformarnas utveckling fram tills idag och deras potential för framtida positiva utfall baseras på personalens och projektledningens förmåga att hantera en komplex uppgift med operationella begrepp och mål som är vagt definierade. Plattformledningen i samtliga plattformar upplevde att det fanns en press att plattformarna skulle prestera inom en rad områden men många gånger var det otydligt vad detta innebar. Denna otydlighet upplevdes även finnas i utlysningen från Vinnova. Det ansågs exempelvis otydligt vad en innovation var och vad för mått som skulle användas när plattformen "räknar in" en innovation i plattformens aktivitetsram. Således blev det ytterst viktigt för projektledningen att skapa en legitimitet för sina handlingar både gentemot sig själv och gentemot andra, speciellt då speciellt linjecheferna. Projektledarna var dock medvetna om att även om en tydlig definition av nyckelbegrepp skulle kunna innebära tydligare mätning och styrning skulle detta möjligtvis kunna leda till att det innovativa utrymmet i arbetet skulle gå förlorat.

Trots att flera av projektledarna hade erfarenhet av att arbeta i projekt uppstod det ibland problem när projekten kopplades till linjeorganisationen. I ett fall uppstod avtalsjuridiska problem runt arbetsuppgifter och anställningstrygghet som orsakades av interna kommunala stridigheter mellan olika kommunala delar. Fördelningen av resurser och ansvar var frågor som utlöste konflikter trots att de redan borde ha varit utredda vid projektets början. Detta skedde på grund av att projektledningen saknade tillräckligt stöd från relevanta beslutsfattare inom kommunen och behövde således bygga upp legitimitet gentemot flera chefer inom linjeorganisation för att möjliggöra den frihet för resurshantering i fråga tid och lokaler som behövdes för att förverkliga delar av plattformens arbetsuppdrag.

Projektledningsarbetet har varit utmanande och påfrestande. Två av projektledarna har lämnat sina uppdrag delvis på grund av orsaker kopplade till arbetssituationen. Utöver dessa två har ytterligare två projektledare lämnat sina uppdrag baserat på andra skäl. Med tanke på att det totala antalet projektledare har varierat mellan åtta till tio stycken under de två och ett halvt år som projektet pågått har det således varit en relativt hög omsättning av projektledare.

Den ambitiösa ansatsen för utlysningen och det breda spektrum av innovationer som ryms inom området hållbar stadsutveckling innebar att både projektledning och aktörer kopplade till plattformarna behövde skapa en förståelse av vad det är som bör innefattas i begreppet innovation och vad innovation borde vara i en rad specifika kontexter kopplade till arbetspaketen. Sökandet efter en gemensam förståelse tog tid men innebar samtidigt att de inblandade organisationerna fick ett nytt språk och en ny konceptuell verktygslåda redo att användas i aktiviteter kopplade till en rad av de stora utmaningar som städerna står inför. Då det är det kollektiva samförståndet av den kontextuella appliceringen av innovation föreslås att meningsskapandeprocessen och kunskapsutvecklingen kan effektiviseras genom

att utbildningsmoment arrangeras där representanter från flera organisationer deltar och representanter från kommuner som genomfört liknande satsningar presenterar sina erfarenheter. På så sätt kan det lokala språkbruket i förhållande till förvaltning och politik användas i diskussionen om innovation i offentlig verksamhet.

Projektledarna uppfattade sig som del av ett nätverk av direkta och indirekta kopplingar till organisationer och individer med inflytande över plattformens framtid. De direkta kopplingarna var gentemot uppdragsgivare som t.ex. den kommunala organisationen, Vinnova, ett fåtal näringslivsaktörer och universitetspartners medan de indirekta kopplingarna var gentemot de aktörer som i sin tur stod bakom uppdragsgivarna. Exempel på dessa var politiker på lokal och nationell nivå, ”marknaden” det vill säga både företagets kunder och deras investerare samt den internationella forskningsvärlden. Projektledarna behövde således inte bara skapa sig en uppfattning om sin egen roll i förhållande till dessa två typer av relationer utan även om hur de olika aktörerna i sin tur förhöll sig till varandra. Denna komplexitet skildrades i intervjuerna då exempelvis projektledarna beskrev de förväntningar de uppfattade att andra hade på dem och hur de själva förväntade sig att andra aktörer skulle påverka deras uppdragsgivare. För att projektledarna skulle kunna bygga legitimitet mot sin uppdragsgivare var de således tvungna att förstå uppdragsgivarens motiv och för att kunna göra det krävdes förståelse av de aktörer som stod bakom uppdragsgivaren. Plattformsledningen behövde således kunna uttrycka sig med rätt terminologi och positionera sig och plattformsarbetet i förhållande till dessa bakomliggande aktörer och deras strategier. Situationen som projektledarna beskriver är egentligen ett resultat av projektformens natur som tidsbegränsad verksamhet. Osäkerhet om fortsättningen för projektet kommer därmed att smitta av sig på individer som interagerar med eller agerar inom projektet. Osäkerheten kan minskas genom tydligare direktiv om hur resultat och resurser, även personal, kommer att tas till vara när projektet är över. För att detta skall vara trovärdigt krävs en generell förståelse för möjliga utfall från projektet och hur dessa utfall kan påverka deltagarna.

# Organisering av innovationsplattformar

## INLEDNING

En grundtanke i Vinnovasatsningen har varit idén om att ökad hållbarhet i städer förutsätter såväl ett innovativt förhållningsätt som en faktisk förändring av hur aktörer organiserar sig. Sättet på vilket detta skall ske är genom en ökad samverkan, där offentliga aktörer förväntas vara drivande för att skapa gränsöverskridande samverkan.

Arbetet med och i innovationsplattformarna har varit ett både invecklat och komplext organiseringsarbete som innefattar flera olika logiker och överväganden, ömsom inbördes stödjande, ömsom konkurrerande. I detta avsnitt diskuterar vi det vi menar utgör de mest centrala utmaningarna med avseende på de organisatoriska lärdomar som kan göras avseende implementeringsstruktur och flernivåstyrning, projekt som policyverktyg, samverkan och projekt samt slutligen implementering av gjorda erfarenheter. De olika plattformarna har också på olika vis givit uttryck för nämnda organisatoriska utmaningar, och följaktligen också arbetat med och hanterat dem på olika sätt. I resonemanget nedan kommer vi kontextualisera utmaningarna och argumentera för vissa principiella tankar som vi menar är värdefulla för att förstå innovationsplattformarnas fortsatta organisering. Vi inleder emellertid med att ge en sammanvägd bild av hur satsningen uppfattades av berörda plattformar för att härigenom lägga grund för de fyra mer fördjupande analyserna.

## FRAMVÄXANDE INNOVATIONSPLATTFORMAR

Satsningen kring projekt av typen innovationsplattformar förefaller aldrig vara mer perfekt och tydlig än i utlysningstexter, projektplaner, på innovationsplattformarnas hemsidor och i power-point-presentationer av vad man gör. Ju längre bort man kommer från dessa, desto mer vag och osäker tycks satsningen bli. Samtidigt framstår satsningen när man betraktar hur den organiserats som mer konkret och praktisk, till skillnad från den optimism som finns i dokument och på hemsidor. Innovationsplattformar finns inte utan organiseras fram och det är en hel del vedermödor med att översätta idéer och ambitioner i handling.

Fastän upplägg och innehåll i de olika städernas arbete med innovationsplattformar skilde sig åt, är uppfattningen om Vinnovasatsningen dem emellan tämligen snarlik. Det råder en övergripande samsyn kring vad plattformarna uppfattade som bra och positivt samt mindre bra med satsningens form.

Satsningen i form av ekonomiska tillskottet och ”löst koppel” från Vinnovas sida har möjliggjort att aktörer aktiva i och knutna till kommunal förvaltning fått tillfälle att pröva och utveckla nya sätt att både se på stadsutmaningar och i mindre skala testa nya arbetssätt, ofta kopplat till ett avgränsat område. Ansatsen att brett och tämligen fritt arbeta med hållbarhet upplevs som positivt för härigenom kan satsningen fyllas med ett för städerna relevant innovationsinnehåll som bidrar till att förstärka redan befintliga hållbarhetsvärden. Plattformarna har drivit på utvecklingen inom berörda områden och synliggjort behoven av både samverkan och förnyelsearbete. Kravet om bred samverkan har vidare stärkt redan befintliga samarbeten och konsortier, ibland fungerat som en nytändning, samt också öppnat upp för nya kontaktytor – främst inom kommunorganisationen. Samverkan har inte

bara resulterat i en bredare och ökad idégenerering, utan insikten har också ökat om respektive parts uppdrag samt vikten av att ha större systemförståelse för att påverka de processer man medverkar i. Inom alla städer har man också tagit idéer och ambitioner flera steg framåt. Sammantaget menar berörda plattformar att satsningen skapat en ökad medvetenhet om en rad olika organiseringsmekanismer i samband med innovation och förnyelse i stadsutveckling. Exempel på dessa organiseringsmekanismer utgörs av att många aktörer med sinsemellan skilda mandat och regelverk ska samordnas, att engagemanget för frågor skiftar mellan aktörer och över tid, att det krävs nya ideal om innovationskultur, att utvärdera vilket strukturkapital som saknas, samt, inte minst, vikten av tid. Genomgående menar respondenterna att berörda städer står inför så pass stora utmaningar och möjligheter att det fordras nya arbetssätt, vilket i sin tur tar tid att organisera och förverkliga. Samtliga plattformsledarna efterlyste därför en fortsättning på satsningen, allra helst en permanentering antingen av innovationsplattformen eller i form av en övergripande innovationsstrategi.

Respondenterna uttryckte viss tveksamhet mot att åstadkomma förändring och utveckling av befintlig praktik inom ramen för en tidsbegränsad satsning. Att få till stånd ett inbördes utbyte av problemställningar, kompetenser och erfarenheter tar tid, mycket längre än stipulerad projektperiod. Satsningens breda hållbarhetsansats har blottlagt att det är flera sinsemellan olika styrlogiker och regelverk som ska hanteras och jämkas samman såsom t.ex. planer för fysisk planering, målstyrning och budget samt mer utvecklingsinriktade styrambitioner. Vid fysisk planering verkar det kommunala planmonopolet och plan- och bygglagen med översiktsplaner, områdesbestämmelser, detaljplaner och bygglov som ett starkt rättsligt ramverk med ofta i tid utdragna planprocesser. I innovativa hållbarhetsansatser ska inte bara fysisk planering beaktas utan även planeringen av det kommunala serviceutbudet, sektorsplaner kopplade till lagar och förordningar och kommunens egen målstyrningslogik starkt knuten till den kommunala budgeten. Förutom att verka i enlighet med överordnade nationella mål, har kommunen också en specifik uppgift att ta ansvar för den lokala utvecklingen, d.v.s. för ledning och utveckling inom det egna territoriet. Det senare arbetet är till skillnad mot de två förstnämnda mer externt orienterat och ligger utanför kommunens kompetensområde, det vill säga kommunen saknar befogenheter eller möjlighet att bedriva någon egen verksamhet. Det innebär att andra parter utanför kommunen måste engageras och agera, exempelvis i näringslivsfrågor företrädare för näringslivet och dess organisationer.

Det som satsningen skulle realisera hade man behövt redan från start, nämligen en bredare förståelse för innovation, inte minst för den legitimitet det ger, eftersom orsak-verkan sambanden kring innovation, hållbarhet och stadsutveckling är otydliga. De involverade aktörerna hade olyckligtvis inte bara en uppfattning (om än otillräcklig) om innovation och hållbarhet utan flera, som dessutom förändrades under projektets gång. Inte minst bland de kommunala företrädarna rådde det flera uppfattningar om vad man kan göra med satsningen och vilka utmaningar och problem som ska adresseras och i vilken ordning. Detta tillstånd beskrevs som bristande samordning inom och mellan olika kommunnivåer. Samsynen underlättades inte heller av att arenor för kommunikation inledningsvis var bristfälliga eller t.o.m. icke existerande. Likaledes var mandat och kompetens kring att leda komplexa, tvärsektoriella processer otillräckliga. Frågor kring innovationsplattformarna



blev därmed mångdimensionella. Det innebar bland annat svårigheter med att avgränsa, mäta och värdera vad som skall göras och vad som i realiteten blev gjort. Det betyder ingalunda att inget blev gjort, men det som blev gjort är svårt att entydigt koppla till gjord satsning, plattform eller process.

Stuprörtänkandet är starkt inte bara inom kommunen. Att därtill formalisera arbetet i långsiktigt fungerande samverkansstrukturer med aktörer utanför kommunorganisationen tar också tid. Så fastän satsningen skapat ett fokus kring innovations- och hållbarhetsfrågor, råder även uppfattningen att projektifieringen skapat ett alltför snävt tidsfokus – när det rör sig om mer långsiktiga och permanenta utmaningar. Projekttiden sätter press på plattformarna, inte bara tidsmässigt utan även kopplat till ambitioner och förväntningar, förväntningar som deltagarna själva varit med att skapa, inte minst genom projektplanerna. Projektmålen är därför ofta retoriskt formulerade, högt ställda och svåra att operationalisera, dels för att ambitionerna är höga, dels för att man konkurrerar med andra om projektmedel. Flera gav därför uttryck för att projektifieringen också framhäver gapet mellan idé och praktik, och det blev man alltmer varse när arbetet sattes igång. Det som låter sig sägas och beskrivas i projektplaner är ingalunda lika lätt att realisera i praktiken. Såsom verkligheten ter sig styr den mer än vad planen gör, vilket till delar döljs i satsningens projektlogik.

Frågan om tid och vad som händer efteråt har som sagt varit en återkommande fråga på de olika workshopparna. Tid var ett uttryck för att relationen mellan plattformen som projekt och de ordinarie strukturer inom vilken satsningen ingick i inte var helt stabila, må så vara internt i kommunen eller kring de samarbeten och nätverk över flera huvudmän i staden som satsningen givit upphov till. Projektledarna befarande att samverkan skulle upphöra när projektet tog slut; att ett två-treårigt projekt inte var tillräckligt långt för att bygga upp en strukturerad kapacitet att hantera såväl stora och svåra utmaningar, som att absorbera olika intressen och preferenser. Flera gav också uttryck för att ett mer tydligt stadsövergripande perspektiv på innovation och hållbarhet inom befintliga strukturer hade underlättat arbetet med att skapa legitimitet för arbetet med att realisera satsningen.

Ovan har beskrivits några övergripande iakttagelser vi gjort kopplat till organiseringen av de olika plattformarna. Men de är inte bara iakttagelser kring vad som skedde där, utan också illustrationer på olika inneboende organiseringslogiker som man har att bemästra. Vi ska i avsnitten nedan beskriva dem var för sig.

## IMPLEMENTERINGSSTRUKTUR OCH FLERNIVÅSTYRNING

Arbetet med att utveckla innovativa processer genomfördes inom ramen för olika projekt och delprojekt. Dessa processer är i sin tur möjliggjorda och stimulerade med en rad strukturella förutsättningar, i form av medel från Vinnova och uppbackning inom befintliga städer och kommuner. Det här vidare systemet har betydelse för genomförandet, och har av andra kallats implementeringsstruktur (Hjern & Porter, 1981) alternativt multi-level-governance (Hill & Hupe, 2014). Dessa forskare påtalar att för att förstå hur nya politiska/samhällsidéer implementeras måste man kartlägga vad som faktiskt sker vid genomförandet och hur det är organiserat. Detta vidare system, implementeringsstrukturen för fler-nivå-styrning kan beskrivas på följande hierarkiska sätt.

## Implementeringsstruktur för fler-nivå-styrning

(baserad på Hill & Hupes, 2014)

**Policynivån** – "Vinnova": Påverkar utformningen och införandet av satsningen

- Policykaraktär och policyformering: (Är policyn "kontroversiell" eller ej? Tydligt beskriven i termer av mål, medel, resurser och mandat, eller ej?)

**Förmedlande nivå** – "linjen": Skapar förutsättningar för policyimplementering, utvecklar kapacitet och kompetens att genomföra satsningen och omhänderta erfarenheter. Denna kapacitet är i sin tur beroende av:

- Vertikala nivåer (antal nivåer, mandat, maktförhållanden, "delar man värld"?)
- Horisontella interorganisatoriska relationer (erfarenheter av samverkan m m)

**Operativ nivå** – "projekten": Hur man genomför projekten och därmed satsningen

- Kompetens att driva projekt, få tillstånd samverkan, vara nytänkande
- Andra intressenters och målgruppernas gensvar och beteende (aktiv eller passiv medverkan m m)

*Omgivningen/samhällsnivån*

- Makrofaktorer i omgivningen (exv. lokal opinion, socioekonomiska faktorer, näringslivsstruktur m m)

Figur 4: Implementeringsstruktur för fler-nivå-styrning

Överst har vi policynivån. Satsningen berör en komplex utmaning utan tydlig lösning och angår därför flera olika politikområden såsom näring-, miljö- och socialdepartementet. På policynivå finns Vinnova, vars uppgift är "att stärka Sveriges innovationskraft för hållbar tillväxt och samhällsnytta genom att förbättra förutsättningarna för innovation och finansiera behovsmotiverad forskning". Som myndighet omvandlar de politiska direktiv och påverkar utformningen av och därmed förutsättningarna för berörda projekt, bland annat vilka kriterier och förväntningar projekten ska svara upp mot. Delar av de här förväntningarna hämtades från delegationen för hållbara städer, bland annat satsningens fokus på klimat och önskan om att kunna exportera miljökunskande.

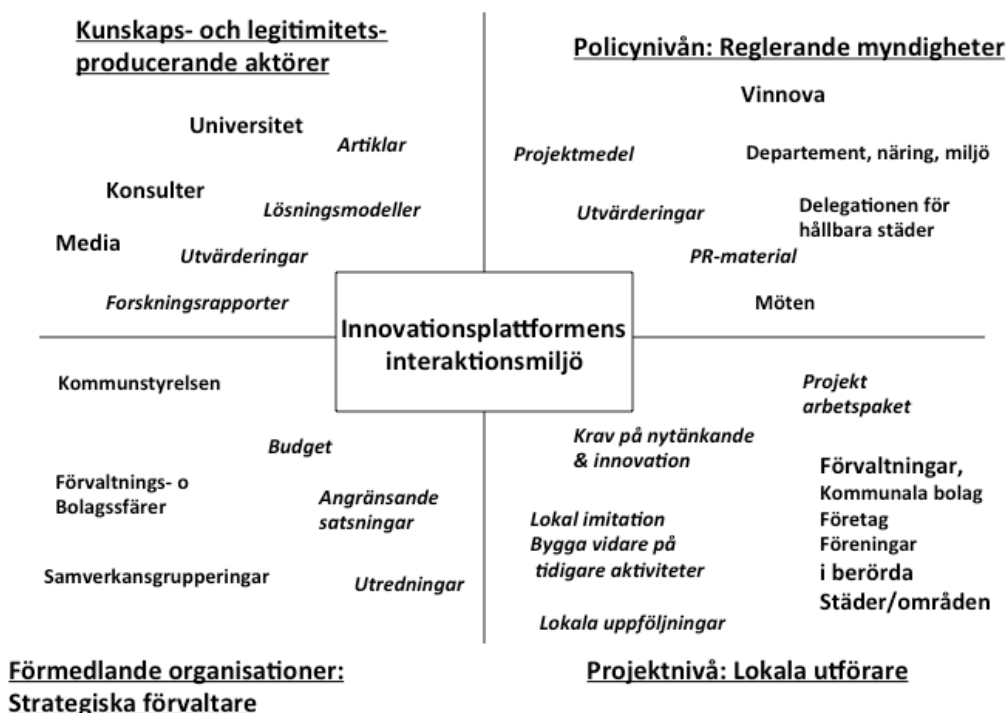
Vinnova granskar projektansökningar och gör löpande avstämning och uppföljning. De arrangerar konferenser och publicerar rapporter som uppmärksammar olika aspekter av innovation, som projekten nogsamt beaktar. Innovation är förvisso inte politiskt kontroversiellt, men eftersom satsningen vägleds av tämligen vaga begrepp och föreställningar om hur innovation skapas (innovationsplattform är varken evidensbaserad eller manualiserad) förefaller det finnas många uppfattningar om hur de bäst kan utformas och utföras. Vinnova gav sin bild i utlysningen och som vi beskrev inledningsvis vägledde den skrivningarna av de olika projektansökningarna men i realiteten var det som vi visat ett relativt "löst koppel".

Förmedlande nivå är främst de förvaltningar inom berörda städer och kommuner som fungerar som projektägare för satsningarna. Som sådana är de strategiska förvaltare av satsningen, en struktur som skapar förutsättningar för projektens genomförande och hur erfarenheter skall omhändertas efter projektet är slut. De ger också sina tolkningar om vad man borde satsa på, och i föreliggande satsning möjliggjorde vagheten att projektmedel kunde användas för att bygga upp den organisatoriska kapaciteten kring vad man själv fann

vara angelägen innovation. Den förmedlande nivån har också upparbetade vertikala och horisontella relationer som bland annat påverkar projektens mandat, maktrelationer och möjligheten att utveckla samverkan inom kommunen och med aktörer utanför kommunorganisationen. Därtill kommer även de samarbetspartner som är kopplade till projekten, både bolag och förvaltningar i kommunen samt olika företag och civilsamhällsföreträdare. Här skapar också lokala politiker och chefer förutsättningar för samverkan. Där, och inte i projektet, ligger i regel också mandatet att driva samverkan vidare. Det är också företrädare för den förmedlande nivån och inte projekten som har tolkningsföreträde kring prioriteringar och hur budgeten kan användas.

Slutligen projektnivån, här genomförs projekten, utvecklas processer och strukturer rörande hur man kan jobba med innovativitet och samverkan i berörda städer. Framgången i projekten hänger givetvis inte bara på policydirektiv och medel från central nivå eller institutionella förutsättningar som sätts lokalt utan också till stor del hur projektet faktiskt fungerar. Flera av de arbetspaket som plattformarna arbetade med hade också sin upprinnelse i tidigare projekt och satsningar. Kompetens att driva utvecklingsprocesser, få tillstånd samverkan med andra och uppmuntra till innovativitet är givetvis väsentligt. Det i sin tur handlar om projektledarens förankring i kommunen och förmåga att skapa arbetsro i projekten. I två av plattformarna har mobiliteten bland projektledare varit hög. Projektens genomförande betingas också av genvägen utanför projektet, huruvida det är svårt eller lätt att få tillstånd samverkan, och det behöver ingalunda bara handla om personkemi utan huruvida det är klart eller oklart vad som konkret ska göras.

Denna implementeringsstruktur verkar inte i ett vakuum, utan är också beroende av andra faktorer i omgivningen, alltifrån konjunkturläge, över skattekraft i kommunen till oförutsedda händelser som dyker upp och påverkar inriktning och genomförande. Väsentligt är också de kunskaps- och legitimitetsskapande aktörer som verkar i och kring innovationsdiskursen i form av forskare, konsulter och media. Att också se implementeringsstrukturen bland alla projekt och arbetspaket är en viktig lärdom att beakta i det fortsatta arbetet. Det är mot denna fond som projekten sedan jobbar. Innovationsplattformarna har således en komplex interaktionsmiljö, som kan illustreras på följande vis (se Figur 5).



Figur 5: Innovationsplattformens interaktionsmiljö

Det är således inte bara flernivåstyrning som satsningen måste beakta utan även olika logiker kopplade till temporär och permanent organisering som även dem sinsemellan är inte helt entydiga.

### PROJEKT SOM POLICYVERKTYG

Den operativa sidan av satsningen organiserades i projektform. Det är svårt att tänka sig att det skulle kunna organiseras på annorlunda sätt om ambitionen är att styra och förändra delar av befintliga strukturer. En sökning på Google på ordet "project" ger otroliga 2 miljarder 530 miljoner träffar. Motsvarande sökning på ordet "projekt" på svenska hemsidor ger 238 miljoner. Det säger en del om projektbegreppets popularitet.

Projekt är också en organisationsform som blivit allt vanligare i samhället. Inom alla typer av verksamhetsgrenar och branscher bedrivs numera projekt. Vanligt är att organisationer skapar projekt när det uppstår någon form av utmaning eller problem som måste bemötas på något vis, och som inte kan bemötas inom ramen för gängse struktur. Ett projekt initieras för att bearbeta utmaningen i syfte att lösa den men också för att bygga upp kapacitet för att hantera snarlika framtida utmaningar. Det kan handla om att förbättra förnyelseförmågan, öka effektiviteten, förstärka kvaliteten, stärka legitimiteten eller olika kombinationer av desamma.

Offentlig förvaltning är inget undantag. Här sker förändringsarbete, försöksverksamhet och samverkan med andra huvudmän ofta i projektform, ofta parallellt med ordinarie verksamhet. Det förefaller finnas flera skäl och drivkrafter till denna utveckling (Jensen med flera, 2013). För det första politiska drivkrafter. Politiska aktörer har intresse av att

visa handlingskraft och innovationsförmåga i uppmärksammade politikområden, och att då inte vara begränsad till befintlig myndighetsstruktur och gängse budgetprocesser. Projekt möjliggör att öronmärka pengar, avvika från befintliga rutiner och gängse budgetlogik. För det andra administrativa drivkrafter. Myndigheter på olika nivåer (EU, nationell, regional eller kommunal) behöver en organisationsform som möjliggör anslagskontroll, styrning och gängse krav på uppföljning. Projektledningslärans elaborerade verktyg och tekniker möjliggör styrning, kontroll och uppföljning på distans. Slutligen för det tredje organisatoriska drivkrafter. Lokala aktörer behöver en organisationsform som ger ökat handlingsutrymme och som kan hanteras och styras friare än den traditionella strukturen, och de inblandade i projekten kan avvika från traditionellt förfaringssätt och agera på nya sätt. Projektförmen skapar acceptans för att delar av verksamheten mer aktivt arbetar med utvecklingsarbete. Som en avspegling av denna utveckling är det inte heller ovanligt att man i forskningslitteratur läser om en tilltagande projektifiering - ”projektifierat samhälle” (Sahlin-Andersson och Söderholm, 2002), ”välfärdssektorns projektifiering” (Abrahamsson och Agevall, 2009) och ”politikens projektifiering” (Sjöblom, 2011).

Förutsättningarna är därmed tämligen goda för att starta upp projekt i offentlig sektor, och projekt med olika prefix är snarare regel än undantag, innovationsprojekt, hållbarhetsprojekt, m.m. Vinnovas tidsbegränsade satsning på innovationsplattformar svarar också an mot alla de tre drivkrafterna och bidrar på så sätt till projektifieringen.

Att satsningen är adresserad mot en komplex utmaning utan tydlig lösning har givetvis också implikationer på hur projektet organiseras, genomförs och på förväntat resultatet. Det kan handla om att kommunens resurser borde användas mer effektivt, att de involverade aktörerna ska arbeta på ett annorlunda och bättre sätt och/eller att samverkan mellan berörda aktörer och organisationer ska förbättras. Sådana resultat kan vara svåra att mäta och det riskerar därför att förbli oklart vilka resultat som projekten har uppnått. Otydlighet in tenderar också att skapa otydlighet ut, och det är det man vill lära sig av för att härigenom bli just mer tydlig.

En vanlig distinktion inom projektforskning är den mellan tydliga repetitiva projekt och vaga sällanprojekt. Som namnet antyder handlar repetitiva projekt om att man gjort det förut, det kan handla om att bygga hus och vägar eller arrangera evenemang av olika slag (sport, utställningar och konserter). Att man gjort det förut betyder att det finns väl utvecklade förkunskaper om hur man ska gå tillväga. Förkunskaper underlättar också att i förhand fastställa målet med projektet, vilket i sin tur understödjer förberedelsen i form av planarbete, bemanning och resurskrav. Kunskapsbildningen kan på så sätt ske på förhand. När projektet är slut levereras en produkt/tjänst, och det kan tydligt manifesteras i en högtidlig middag, att någon mäktig person klipper band eller att fyrverkeriet avslutar sportevenemanget. Lärdomar från projektet adderas till förkunskaperna, och rationaliteten är att nästa projekt *kommer att* bli bättre.

Vid vaga sällanprojekt däremot finns i regel inte de här förkunskaperna tydligt formulerade. Det går att gestalta hur en rondell kommer att se ut vid en vägkorsning, men det är svårt att gestalta hur innovativ en kommun blir med en innovationssatsning. Förkunskaperna är ofullständiga, vilket betyder att projektmål och kunskapsbildning utvecklas under genomförandet. Istället för att förlita sig på planläggningen får man i större utsträckning förlita sig till att laga efter läge. Sällanprojekten genererar således kunskaper om ambitioner

och projektmål samt processen att försöka förverkliga idéer och nå målen – inte minst bland dem som är delaktiga i projektet. Denna kunskap *kan* sedan användas i andra sammanhang, men förutsätter då reflektion och lärande.

I projektplaner fungerar uppställda kriterier i form av uppgift, tid och resurser ibland som en buffert mot omgivningen. I projektet kan man i lugn och ro ta sig an föreskrivna problem. Projekt i praktiken är emellertid inga isolerade öar, utan ständigt beroende av den omgivning i vilka de verkar (Engwall, 2003), i synnerhet den permanenta verksamheten (Jensen, med flera 2006). Här möts också två olika organiseringslogiker, en tidsbaserade logiken å ena sidan och en rutinbaserad logik å andra sidan. Relationen dem emellan och hur de olika logikerna hanteras har inte minst betydelse när man ska ta tillvara erfarenheter av projekt (Jensen, med flera 2015). Distinktionen mellan rutinbaserad logik och tidsbaserad logik har paralleller till den uppdelning som Mintzberg (1983) gjorde mellan byråkrati (maskin/professionell) och adhocрати.

Kommunal verksamhet organiseras vanligtvis utifrån en rutinbaserad och regelstyrd logik, det gäller inom såväl välfärdsområdet som fysisk planering och teknisk förvaltning. Verksamheten är produktionsorienterad och samordnas allt som oftast genom standardiserade arbetsprocesser eller standardiserade färdigheter. Miljön blir härigenom förutsägbart, och det är därför möjligt att skapa en enhetlig arbetsbelastning. Förändringsprocessen i den miljön präglas ofta av stegvis förändring, och det viktigaste begränsning av en icke marknadsstyrd verksamheten är fastställd budget. I permanenta verksamhet är tiden ett kontinuum där ingen början eller slut är klart definierad. Verksamheten är ”evig”.

Däremot är temporära organisationer skapade för att lösa en specifik uppgift som den rutinbaserade verksamheten inte har förmåga att hantera, dvs att bli mer innovativ. Projekten är också tänkt att bidra till förändring och förnyelse, inte bara inom projektet utan den innovativa kapaciteten ska även komma andra strukturer till gagn efter projektet. Eftersom gängse rutiner inte fungerar för de nya utmaningarna behöver samordning ske genom ömsesidig anpassning, det vill säga olika professioner och expertfunktioner, huvudmän och system måste anpassas till varandra eftersom innovationsplattformarna ska utvecklas i samverkan). Projektet arbetar därmed i en miljö som förändras och uppfattas därför också som mer osäker (Vad är egentligen en innovationsplattform? Hur ska vi få andra att förstå värdet av de vi håller på med? Vad händer efter projektet?). Det är samma sak med arbetsbördan, den är oförutsägbart beroende på hur samarbetet utvecklas. I projekten händer därför saker plötsligt och ibland, i stället för kontinuerligt och konstant som inom ordinarie verksamhet. Föreställning om förändring är ofta mer genomgripande, eftersom det förväntas att projektet kommer att bidra med något nytt och annorlunda i förhållande till gängse rutiner. Om det visar sig att projektet är framgångsrik, (vilket kan vara svårt att fastställa, vilket ofta är fallet för sällanprojekt), kan resultatet medföra betydande förändring, förutsatt att omgivningen är mottaglig och beredd att satsa resurser. Projektet förbrukar tid och sätter också sin prägel på organiseringen i form av arbetspaket och milstolpar). Istället för evig tid tickar nedräkningsklockan för projektledaren och projektet. Projektets tillfälliga status är också den viktigaste begränsningen och frågan om vad som händer efter att projektet formellt upphör är en konstant följeslagare. Resonemanget kan illustreras i följande bild (Jensen et al., 2016):

# Permanent och temporär organisering

## Rutinbaserad organisering Byråkrati o "linjen"

- Produktionsorienterad
- Koordineras via standardiserade arbetsprocesser o kunskap
- Förutsägbar omgivning
- Jämn arbetsbelastning
- Inkrementell förändring
- "Evig tid"
- Viktigaste restriktion: kostnader (budget)

## Tidsbaserad organisering Adhocrati o förnyelse

- 
- Uppgiftsorienterad
- Koordineras via ömsesidig anpassning - samverkan
- Oviss omgivning/framtid
- Ojämn/oklar arbetsbelastning
- Språngvis förändring
- Nedräkningsklocka
- Viktigaste restriktion: tid

Figur 6: Permanent och temporär organisering

Fastän projekt som organisationsform blivit allt vanligare inom offentlig sektor förefaller den ändå vara en tämligen projektovan miljö, med undantag av delar av teknisk förvaltning och kulturförvaltning. Inom projektintensiva miljöer, såsom fordons- eller läkemedelsbranschen, framträder projekt som något i det närmaste naturligt. Projekten utgör förutsättningen för vad som produceras och i byggbranschen är de till och med synonymt med drift. Visserligen håller projektintensiv verksamhet till stor del på med repetitiva projekt. Men inte desto mindre har de ett projektvokabulär som alla är införstådda med, projektmetodiken är också många gånger fastlagd i vanor och rutiner. Det finns ett strategiskt sammanhang kring projektportföljen samt system för att bygga vidare på gjorda erfarenheter. En uppbyggd projektkapacitet underlättar också arbetet med projekt, inte bara i projektet.

I projektovana miljöer är många gånger projektansatsen mer otydlig. Det kan vara oklart vilket strategiskt sammanhang projektet är knutet till och det kan vara flera. Det finns heller inte alltid ett system för att bygga vidare på gjorda erfarenheter – alla projektutvärderingar till trots. Förankringen i den organisation som projektet skall komma att beröra förefaller också många gånger vara blygsam – alla försäkringar om annat till trots som utlovats i samband med projektmedel beviljas. Visserligen får projekt ofta mycket uppmärksamhet för sina ambitioner men ställs projektbudgeten i relation till ordinarie verksamhets budget är resurserna tämligen klena. Omhändertagandet av erfarenheter är vidare tämligen skrala. Det handlar om att driften inom ordinarie strukturer har förtur men också om kapacitet och maktförhållanden. I regel har projekt i projektovana miljöer bevisbördan och ordinarie verksamhet har över lag tolkningsföreträdare gällande möjligheten att jobba vidare med gjorda lärdomar (Jensen, 2007). Det svåra är inte att starta projekt, det svåra är att påverka befintliga strukturer med hjälp av projekt. Det är en viktig lärdom i det fortsatta arbetet.

## PROJEKT OCH SAMVERKAN – SAMVERKANSPROJEKT, MEN INTE BARA DET

Logiken inom satsningen var till stor del att hållbarhetsutmaningar löses genom samverkan. Ibland uppfattades samverkan vara ett uttryck för ett innovativt arbetssätt, ibland att samverkan leder till innovation. Detta anslag ligger i linje med mycket annat inom samhällsutvecklingen det senaste decenniet. Välfärdssamhället såsom det utvecklats under efterkrigstiden har till stor del organiserats utifrån idén om funktionsspecialisering utifrån en vertikal hierarkisk kedja. Specialiseringen genomsyrar politik och förvaltning på statlig, regional och kommunal nivå, och manifesteras inom olika politikområden såsom näringslivspolitik, bostadspolitik, miljöpolitik som också har sina motsvariga specialiserade bolag, myndigheter och förvaltningar. Olika yrkesgrupper och professioner drivs också av en långtgående specialisering. Funktionsspecialisering som modell för samhällets organisering är således populär. Olika vertikala styrformer såsom lagarstiftning och tillsyn upprätthåller styrkedjan och har under senare år kompletterats med new public management-orienterade styrformer. En tilltagande ekonomisering med långt driven mål- och resultatstyrning tenderar att öka sektoriseringen av förvaltningen, då incitamentsstrukturen premierar den egna verksamheten, den egna sektorn eller den egna budgeten, vilket ytterligare stärkt de vertikala tendenserna.

Men den sektoriserade specialiseringen har också begränsningar, inte minst har det uppmärksammats i en rad utredningar (SOU 1995: 142; SOU 2000:114; SOU 2003:123; SOU 2015:24). Samhälleliga utmaningar, såsom olika former av hållbarhetsarbete, klimatomställning, bryta utanförskap och folkhälsoproblem förutsätter ett helhetsgrepp där olika sektorer och kompetensområden samverkar. Detsamma gäller också på individnivå och för grupper med sammansatta behov, såsom multistjuka äldre, långvarigt arbetslösa och integration av nyanlända. Här är behovet av helhetssyn avgörande för att åstadkomma samordnade insatser från flera olika instanser.

Samma övergripande strategi förutses även gälla för arbetet med innovationsplattformarna. Det finns ingen enskild sektor eller organisation som kan lösa hållbarhetsutmaningarna i staden. Det reser krav på horisontella styrformer vid sidan om de förhärskande och starkt institutionaliserade vertikala. Det är därför inte konstigt att samverkan i det närmaste blivit ett mantra för att samordna insatser, förvaltningar, sektorer och politikområden (Rövik, 2012). Men precis som specialisering har samverkan också sitt pris. Samordning och samverkan tar tid, kräver överblick och helhetsperspektiv, diskussioner och enighet om vad olika enheter eller sektorer skall göra och inte göra, etc. När samverkan kommit på modet uppmärksammas gärna samverkansvinster, mer sällan samverkanskostnader. Ändå har forsknings- och utvärderingsstudier påvisat olika typer av hinder vid samverkan. Det rör sig om systemhinder, såsom olika lagar, regler och styrsystem, men också om kulturella hinder såsom olika organisationskulturer och kunskapstraditioner. Inom förvaltningsforskningen talar man också om utmaningen att kombinera government-styrningen, som beteckning för en vertikal hierarkisk styrning, med governance-styrning, som beteckning för en horisontell mer löslig och nätverkslik styrning (Innes och Booher, 2010; Klijn, 2008; Osborne, 2010; Rhodes, 1997), bland annat att roller och ansvarsfördelning bli mer oklara vid nätverksstyrning samt att frågan om förtroende och tillit blir alltmer väsentliga. Olika styrformer försvårar samverkan mellan olika typer av kompetenser och



verksamhetsinriktningar och främjar inte inbördes lärande och framväxten av gemensamma referensramar.

I en känd studie *Managing to collaborate* sammanfattar författarna erfarenheterna av flera samverkansinsatser som de studerat (Huxham och Vangen, 2003). Det är samverkansinitiativ inom och mellan privata sektorn, offentliga sektorn och civilsamhället, exempelvis inom hälso- och sjukvård, inom näringslivsutveckling, inom produkt- och tjänstutveckling. Föga förvånande menar de att samverka är komplicerat och resurskrävande. Ingående parter har inte samma arbetsrutiner och regelverk, förstår situationen på olika sätt och vill därför i regel olika saker. Frågan om makt och mandat är ofta latent, och det tar längre tid än man tror. Deras uppmaning är därför lösa ”mindre” problem utmed vägen för att därigenom bygga upp tilliten inför varandra. Samverkanssituationen kan inte kontrolleras och olika parter förutsättningar förändras kontinuerligt. Deras iakttagelser bekräftas i en större metastudie (Ansell och Gash, 2008). I den lyfts framför allt tre faktorer fram som är viktiga vid samverkan; *tid, tillit och ömsesidiga beroenden*. Situationer av spänningar och låg tilltro de samverkande parterna emellan kan styras mot samarbete om aktörerna är ömsesidigt beroende av varandra. Ömsesidiga beroenden är således en bra utgångspunkt för att skapa tilltro och tillit. Om aktörerna inte anser att de är beroende av varandra kan dialoger få dem att inse att de faktiskt är det, men det tar som regel tid.

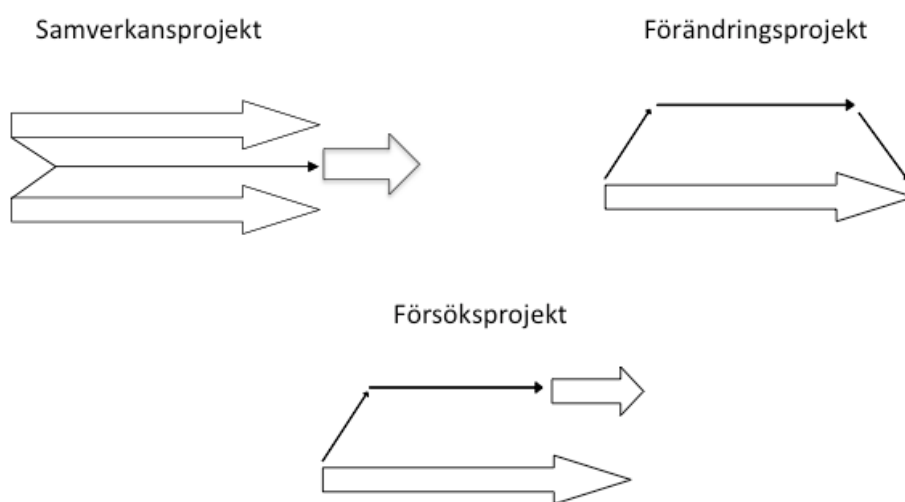
Ingångsvärde för Vinnovasatsningen var att hållbar stadsutveckling inte kan lösas inom ramen för en huvudmans uppdrag, utan kräver en aktiv samverkan av flera olika parter. Arbetet med att bygga upp innovationsplattformar har således inte bara skett i temporära organisationer utan även komplicerats med att det ska ske i samverkan med andra i för staden angelägna parter, där kommunen ska vara drivande. Samverkansprojekten av olika slag och omfattning har också genomsyrat satsningen, i vissa städer baserad på ett redan fastställt samarbete, inom andra områden något som mer eller mindre startade i och med satsningen. Men vid en närmare betraktelse var det inte bara samverkansprojekt man bedrev. I flera fall syftade projekten till att förändra befintlig verksamhet och i andra fall till att försöka utveckla en helt ny verksamhet inom befintlig struktur.

Förutsättningarna de olika projekten emellan skiljer sig åt på följande principiella vis (Jensen et al., 2007). Samverkansprojektet är ett projekt där flera aktörer och huvudmän går tillfälligt samman för att öka sin operativa handlingskapacitet och därigenom lösa specifika problem - att tillsammans bli mer innovativ och formalisera det i så kallade innovationsplattformar. Utmaningarna för ett samverkansprojekt är att hantera interorganisatoriska skillnader (strukturer, kulturer, regelverk, etc. som de ingående parterna inte kan befria sig från och som beskrevs ovan) och skapa ett gemensamt agerande inom ramen för projektet. Båda tar i regel en hel del tid, upp till ett halvår hörde vi några samverkansprojekt behövde för att fungera. Samverkansprojekten ska också utforska möjligheten att etablera en ny organisatorisk ram för den gemensamma verksamheten. I satsningen har vi hört exempel som sträcker sig alltifrån löst förpliktande samverkan i form av ökad samsyn kring gemensam utmaning, över mer förpliktande förslag som konsortiemodeller till mer formaliserade strukturer för samverkan i form av avtal. Att skapa en ny organisatorisk ram kring samverkan kräver i regel medgivande från chefer och ledare i de ingående samverkansorganisationerna. Projektledaren får därför ägna en hel del tid till

förankring uppåt. Mandatet att driva projektet vidare, avsätta medel och göra nödvändiga prioriteringar finns på ledningsnivå, om inte ny extern finansiering kan ordnas.

Förändringsprojekt är en tillfällig organisation som har som syfte att åstadkomma någon slags förändring av struktur eller verksamhetsprocesser i en befintlig verksamhet. Genom satsningen ska även kommunen bli mer innovativ i sitt förhållningssätt. Utmaningen för ett förändringsprojekt är dels att distansera sig och lösgöra sig från tidigare rådande tankemönster och rutiner och utveckla ny, dels att implementera förändringen i den permanenta linjeorganisationens strukturer bland samma aktörer som är vana att göra på ett visst vis. Det kräver i regel ett samtycke bland de som ska förändras, att de ser ett värde i att förändra sina arbetsmetoder och rutiner. Att få till stånd läroprocesser, där de gemensamma föreställningarna utvecklas och förändras kan åstadkommas inom projektet, men det är inte säkert att de utanför projektet blir övertygade. Vanans makt är stor, etablerade synsätt och etablerade praktiker är svåra att förändra. Projektledare fick därför också ägna en hel del tid att förankra inåt.

Försöksprojektet är en tillfällig organisation som har som uppgift att ta sig an och lösa en ny uppgift. Utmaningen för ett försöksprojekt är dels att distansera sig och lösgöra sig från rådande tankemönster och rutiner och utveckla och testa nya lösningar för ett specifikt problem, dels etablera en ny organisatorisk ram för den nya verksamheten. I alla städer talade man om vikten av ett stadsövergripande perspektiv på innovation och hållbarhetsarbetet. Flera talade också om att satsningen skulle bidra till att kommunen kan bygga upp en innovationsenhet, alternativt ta fram en innovationsstrategi för staden. I båda fallen ska något nytt utvecklas som ska fungera parallellt med andra redan befintliga enheter alternativt med andra strategier. Det förutsätter i sin tur att ledningen blir övertygad om det förträffliga med detta förslag och ger sitt medgivande. Även detta kräver förankring. De olika projekten kan illustreras på följande vis. De smala pilarna representerar projekten, medan de breda pilarna representerar ordinarie verksamhet/bärande strukturer.



Figur 7: Olika typer av projekt

I genomförandet av satsningen möter de olika projekten sinsemellan olika utmaningar. Olika aktörsgrupper måste involveras både vertikalt och horisontellt i förhållande till

projektet. Det är en viktig lärdom inför en fortsättning av arbetet med att bygga upp en innovativ kapacitet i kommunen och staden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att projekt ofta används som förändringsverktyg inom offentlig sektor. Eftersom det inte råder brist på utmaningar, är det sällan ett problem att starta projekt, i synnerhet om de kan få extern finansiering. Svårigheterna förefaller snarare vara när gjorda erfarenheter ska återkopplas och nya lösningar ska införas i ordinarie strukturer. Det kompliceras ytterligare i projekt där olika huvudmän med delvis olika uppdrag och intressen ska samverka. Frågan om implementering blir härvidlag central.

#### ATT IMPLEMENTERA GJORDA LÄRDOMAR

Vinnovas satsning var avsedd som en investering i befintliga städer. Som alla investeringar är tanken att de ska ge avkastning. I det här fallet ska avkastningen resultera i en ökad innovativ kapacitet, manifesterad i struktur, demonstrationer och en bättre samverkan, bortom projekten. Det hjälper inte hur bra ett projekt är, om det inte finns några som kan, vill och är förberedda på att ta emot projektet och använda dess resultat. I det här avsnittet ska vi dra samman lärdomarna från tidigare avsnitt och rikta dem mot arbetet med att omhänderta gjorda lärdomar.

Om det inte blir som det är tänkt brukar policyforskningen tala om att man har implementeringsproblem. Mycket har genom åren skrivits om implementering. Det är ett stort forskningsfält inom samhällsvetenskapen. En av de första pionjärerna, Pressman och Wildavsky har i sin bok *Implementation* från 1973 visat hur svårt det är att omsätta förväntningar i handling. Beslut måste tolkas för att realiseras. Författarna visar att trots auktoritativa beslut, att pengar är avsatta och att satsningen har starkt stöd på politisk- och tjänstemannanivå så blir de politiska intentionerna, hur goda de än framstår, ändå inte förverkligade såsom det var tänkt. Varför vi inte ska ha alltför stora förhoppningar till vällovligen satsningar är, menar de, att stora projekt för sin realisering faktiskt förutsätter många aktörer som sinsemellan måste fatta en rad ytterligare beslut på vägen. Genomförandet sker därför efter andra kunskaper, överväganden och premisser än vad det ursprungligen planerades efter och som låg till grund för fattade beslut. Istället måste man beakta en rad andra omständigheter utanför den inhägnad som fattat beslut symboliserar, bland annat hur satsningen organiseras, vad andra parter kan, vill och förstår – det som ovan beskrevs som implementeringsstruktur. Möjligheterna är stora att genomförandeprocessen resulterar i något annat än vad som ursprungligen var tänkt.

Deras iakttagelser har bekräftats av flera organisationsforskare (Lindblom, 1977; March och Olsen, 1989; Forester, 1989; Brunsson och Olsen, 1990; Hoch 1994; Czarniawska och Joerges, 1997). Kritik riktas framför allt mot grundantagandet om planeringens *instrumentella rationalitet*, som många gånger förutsätter entydiga problem och lösningar. Detta ställs mot *kontextuell rationalitet*, som istället bygger på vaga problembilder, oklara lösningsförslag, framförhandlade överenskommelser, lärande och makt, vilka kan härledas till olika intressen som aktörer har. Ett väsentligt skäl till varför det är svårt att införa nya ideal och lösningar är att praktiken redan styrs efter andra principer, verksamhetsprocesser, strukturella förutsättningar och av individer med olika professionella tillhörigheter och värderingar. Kärnbegreppen i deras analyser är därför makt och lärande, intressen och

förhandling och med begreppen analyserar de processer där olika grupperingar kämpar om hur idéers betydelser skall fastställas och förverkligas. De betonar i huvudsak inte vad-frågan, dvs. vilka ideal politiken vill förverkliga, utan hur-frågan. Det är alltså inte vad politiken vill kunna göra som avgör framgången på satsningar och interventioner, utan hur organisationerna klarar av att förverkliga det politiken vill göra.

Ett sätt att illustrera denna komplexitet kring implementering och också koppla fört resonemang till föreliggande studie av innovationsplattformarna är att ta hjälp av en känd ”fyrfältare” (Matland, 1995). Matland försökte med modellen syntetisera forskning om policyimplementering och ta fasta på väsentliga variabler för att förstå olika typer av policys och den kontext i vilka de ska implementeras. Fyrfältaren baseras på två variabler: å ena sidan huruvida det råder konflikt eller ej kring föreslagen policylösning, och å andra sidan huruvida policyförslaget genomförs, både mål och medel, kan anses klart och tydligt eller ej. Vi menar att denna modell, är både relevant och lämplig för att gestalta arbetet med att skapa innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer.

### Olika implementeringsförutsättningar enligt Matland (1995)

|  |     | Policykonflikt  |   |
|--|-----|---|---|
|  |     | Låg   | Hög   |
| Policys otydlighet – osäkerhet kring mål o medel | Låg | Administrativ implementering<br>Resurser<br>Tex vaccinationsprogram                             | Politisk implementering<br>Makt<br>Tex Västlänken, fria sprutor till missbrukare              |
|  | Hög | Experimentell implementering<br>Kontextuella förhållanden<br>Innovationsplattformar som projekt | Symbolisk implementering<br>Lokala styrkeförhållanden<br>Innovationsplattformar efter projekt |

Figur 8: Olika implementeringsförutsättningar

Policys och satsningar 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 och tydligt vad som skulle göras – stick i armen. Förhållandena är perfekt 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.

Policys och satsningar 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 kan vara Västlänken i Göteborg eller förslaget om fria sprutor till missbrukare. Det är med hjälp av makt som beslutet blir genomfört vid politisk implementering.

Policys och satsningar med hög grad av otydlighet och låg grad av politisk oenighet kallas "experimentellt implementering". Vid sådana förhållanden är det den lokala kontexten som är avgörande, eftersom det är oklart i förväg vad som är nyckelaktiviteter, processen är initiativrik, ny kunskap ger ofta förutsättningar för det fortsatta arbetet och planen utvecklas i efterhand. Exempel på en dylik satsning är föreliggande Vinnovasatsning. Förändringen har ett vagt mål och genom samverkansprojekt ska man pröva sig fram till integrativa och fungerande lösningar. Frågor kring reflektion och lärande är här väsentlig och Matland menar att då lämpar sig så kallade bottom-up-förändringar, det vill säga att utifrån skapade ramar och förutsättningar få de berörda själva att klara ut vad som borde förändras, vilka lösningar som är önskvärda och se till att de förverkligas. Projektet avgränsar försöket i tid och rum, vilket kan underlätta lärande, men risk är att det bara är projektet som lär.

Slutligen policys och satsningar med hög grad av otydlighet och även hög konfliktnivå benämns 'symbolisk implementering'. Vid sådana omständigheter är det de lokala styrkeförhållandena som tenderar att bestämma utfall. Den farhågan som flera av plattformarna gav uttryck för med frågan: Vad händer efter projektet? visar på lokala styrkeförhållanden. Ovan beskrevs att projekt i projektovana miljöer i regel har bevisbördan när lärdomar från projektiden ska föras vidare och att ordinarie verksamhet på motsvarande sätt har tolkningsföreträde. Extern projektfinansiering skymmer konfliktytor som kan ha sin grund i resursbrist eller ovilja att förändra samtidigt som det möjliggör att skapa temporär enighet beträffande komplexa mål. Vad vi många gånger ser i projektovana miljöer är därför så kallade pärlbands-projekt (Forssell, Fred och Hall, 2011), det vill säga att en externt finansierad projektsatsning, ersätts med ytterligare en externt finansierad projektsatsning, och så vidare likt ett vackert pärlband.

Matlands modell kan hjälpa oss att tänka kring implementering och olika spänningsfält. Som ramverk lämpar den sig också förstå vad som händer när projekt används som policyinstrument. Vad kan då aktörer på nationell nivå göra för att stödja kapacitetsbyggande på lokal nivå och där så är fallet införa nya lösningar i permanent verksamhet. Genomgången i det här kapitlet uppmärksammar behovet av att öka sin medvetenhet om innebörden och effekterna av olika policyverktyg och dess inneboende organisationsformer. Vidare att i möjligaste mån förtydliga ansvarsfördelningen mellan förmedlande organisationer och effektmål å ena sidan och projekt och projektmål å andra sidan. Slutligen att initiera forskning och utvärdering som inte bara studerar projekt och vad som händer i dem, utan snarare relationen mellan projekt och ordinarie verksamhet.

På motsvarande sätt vad kan aktörer på lokal nivå göra för att införa nya lösningar i permanent verksamhet. Ansvariga politiska organ måste ta på sig ett nödvändigt ägarskap för projekt på samma sätt som den gör för den traditionella förvaltningsstrukturen. Vidare behöver de göra sig medvetna om att olika slags utvecklingsarbeten ställer krav på olika slags organisations- och ledningsformer. Slutligen att ställa krav på att utvecklingsaktiviteternas effekter på olika områden bör utvärderas samordnat med den gängse verksamheten.

# Om Vinnovas satsning på innovationsplattformar som ett utbildningsprogram

## INLEDNING

Innovationsplattformarnas organisering kan ses som en framväxande diskussion kring stadsutveckling i bred bemärkelse baserad på erfarenhet, problem och lösningar, i vilken framför allt kommunala aktörer (förvaltningar och bolag) utifrån sina olika maktbaser och med olika perspektiv och problemlösningskompetens deltagit. Företag, ideella organisationer och medborgargrupper har visst deltagit, men i mindre utsträckning än vad som inledningsvis förespeglades i projektplanerna. Organiseringen är en fråga om successivt framväxande, gemensamt framtagna verklighets- och handlingsbilder anpassade till olika valda, definierade och iscensatta miljöer (det kan vara planläggning, upprustning, byggnation, boendedialoger, strategiformering, etc.). Organiseringens konkreta praktik har emellertid en förhistoria där lösningsförslag såsom samverka, projektifiering, utveckla nya metoder, etc. många gånger fastlagts långt innan satsningen formellt beslutades och flera av de studerade arbetspaketen har också sina rötter i tidigare initiativ inom kommunerna. Eftersom satsningen innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer griper över flera politikområden och att fokus under satsningens gång delvis skiftat inom de olika städerna är det svårt att konkret värdera vad satsningen övergripande lett till mer än att ett för städerna väsentligt förnyelsearbete har påbörjats.

Åsikterna bland projektledare har också gått isär om satsningens effekter. Vad som betraktas som en effekt beror givetvis på. Det beror på vem som gör bedömningen, när bedömningen görs, hur den görs, var den görs och med vilket syfte. Satsningen förefaller ha givit upphov till flera olika effekter samtidigt och beroende på vem man frågar fick vi också olika svar. Vissa menar att satsningen har positiva effekter på städernas hållbarhetsarbete. Genom satsningen har medvetenheten om innovation ökat och resurstillskottet har möjliggjort olika försök. Åter andra menar att satsningen till delar bidragit till att skapa realistiska förväntningar på hållbarhetsarbetet, att satsningen varit alltför kort för att skapa utrymme för lärande. Några tror inte att satsningen haft några egentliga effekter. I förhållande till de summor som redan berörda städer parallellt investerar på innovation, hållbarhetsarbete och attraktivitet är satsningen en marginell företeelse, i pengar räknat. Det stora flertalet vi varit i kontakt med tror emellertid att innovationssatsningen kommer att ha en fördröjd positivt effekt. Att bygga upp en innovativ kapacitet i en kommun tar emellertid tid och gjorda erfarenheter och metoder inom satsningen behöver förutom tid också uppmärksamhet och skickligt organisatoriskt handlag för att kunna docka in i annat arbetet i städerna för att därmed förstärka påbörjad utvecklingstendens.

Men satsningen kring innovation utvecklas och överlever nog av andra skäl än rent instrumentella. Ett skäl för det är att satsningen också bedöms utifrån i vilken utsträckning de strukturer, processer och värden som används uppfattas som legitima. I dagens samhälle erhåller innovationsbegreppet stor legitimitet. I starkt intressedrivna miljöer underlättar

alltså vaghet samspel mellan oförenliga intressen genom att indikera en viss gemensam värdegrund som alla deltagare bör och måste dela. Kring vad som uppfattas legitimt och rättmätigt utvecklas ofta institutionaliserade påbud, vilka således också kan ses som satsningens stabila grund. Detta förstärks av både hållbarhetsbegreppet som metaidé för hur städer och samhällen bör utvecklas, och av organiseringsidéerna projekt och samverkan som konkret föreslår hur innovationsarbetet bör bedrivas. Begreppen kan därmed liknas vid ”semantiska magneter” - att det föreligger ett associationsmönster kring begreppen och att dessa mönster är så vaga och mångfasetterade att motstridiga och även ojämförbara uppfattningar kan uttryckas med hjälp av dem (Lundqvist, 1976).

Satsningar av denna typ är inte några enkla processer som kan planeras, sedan genomföras och slutligen utvärderas. Ett alternativ till att se satsningen som givandes utrymme för helt igenom rationella och noggrant övervägda handlingar är därför att istället betrakta satsningen som något som ger upphov till tillfällen för experimenterande och lärande, där betoningen ligger på förändring och anpassning under projektets gång till aktörernas föränderliga verklighet. Trots att satsningen verkar oklar till sin karaktär, liksom vilka konkreta problem den är tänkt att lösa, kan en sådan oklarhet ge utrymme för inläring, berörda organisationer och aktörer emellan. Satsningen blir en lärprocess, där man under tiden lär sig vad man vill uppnå (March & Olsen, 1983).

#### VINNOVASATSNINGEN SOM ETT UTBILDNINGSPROGRAM

Det blir sällan som det är tänkt, men det blir ändå något. Planerade förändringar leder mycket sällan till planerade resultat. Det betyder inte att de är mindre viktiga eftersom de både kan rucka rutinbaserad verksamhet och skapa möjlighet att undersöka, reflektera och lära kring det oväntade som alltid sker.

Det finns en hel del kring Vinnovasatsningen som talar för att ansträngningen illustrerar en lärande logik. Lärandet i det här stadiet behöver inte knytas till vissa bestämda organisatoriska funktioner (HR, utvecklingsavdelningar), utan de handlar mer om hur olika berörda aktörer och nätverk av aktörer samspelar i ett mer vardaglig sammanhang. För det förefaller just vara genom att interagera och förmedla som aktörer utvecklar en gemenskap, en identitet och olika sätt att diagnostisera och lösa problem, kort sagt att bygga upp erfarenheter. Denna lärdimension borde fokuseras och understödjas, men också problematiseras än mer.

Hållbar stadsutveckling och såsom denna idé praktiseras i satsningen, handlar om att få tillstånd flera fruktbara samarbeten och samproduktion inom och mellan myndigheter, olika brukargrupper, företag, intresseorganisationer och representanter för civilsamhället. Att då betrakta satsningen som en arena för lärande handlar om att uppmärksamma på vilket sätt olika signifikanta aktörer med sinsemellan olika kompetenser, uppfattningar och intressen får möjlighet att ”dela värld” med varandra. Och visst har vi sett tecken på flera sådana utbyten. Att Vinnova lär sig hur kommuner och städer resonerar kring angelägna utmaningar rörande hållbar stadsutveckling och vice versa, att kommunerna lär sig hur olika förvaltningar och bolag resonerar kring angelägna utmaningar rörande vissa sakområden och vice versa och att förvaltningar och bolag lär sig hur samverkande parter resonerar kring angelägna utmaningar rörande samverkan och vice versa. Kopplas därtill följeforskning, så berikas detta lärande ytterligare. Mycket av satsningen handlar om att skapa sin framtid och som vi visat anstränger sig många med blick och uppsåt framåt. I den

processen är det också av största vikt att reflektera, dokumentera och analysera vad som sker, att retrospektivt så att säga röra sig framåt baklänges. Kanske är det så man skall betrakta Vinnovas satsning, att satsningen och projekten kanaliserar erfarenheter, berättelser, argument bland organisationernas olika aktörer kring vad som uppfattas vara angelägna frågor. Det väsentliga är då att satsningen möjliggör att olika parter träffas och att ett erfarenhetsutbyte kommer till stånd.

Övergripande målbilder i form av hållbarhet och innovation fungerar som övertygande visioner om framtiden och de åberopas för att legitimera eller ifrågasätta det som pågår. Visioner är retorik – inte bara i det vardagliga språkbrukets nedsättande betydelse, utan också i en djup och positiv mening. Vi behöver medvetna och målinriktade språkhandlingar för att organisera våra gemensamma angelägenheter. Ansvariga aktörer på central och lokal nivå åberopar ett hypotetiskt framtida tillstånd som har en värdeladdning för dem som deltar i den gemensamma diskussionen om innovation och stadsutveckling. Det kopplas sedan till berättelser om projekt och samarbetsformer inom satsningen och några framstår som mer lyckade än andra. Det i sin tur skapar normer och riktlinjer, vilka man försöker omvandla till erfarenheter som kan spridas vidare.

Vinnovas satsning och arbetet i berörda städer har uppmärksammat och förstärkt en diskussion om innovation kopplat till stadsutveckling. Det är förvisso en kontrafaktisk påstående, men utan satsningen hade inte detta erfarenhetsutbyte skett. Inledningsvis var den främst kopplad till berörda projekt, men allteftersom satsningen fortskridit har medvetenheten ökat och även andra parter involverats, dock främst i berörda kommunorganisationer. Från lokalt projekthåll efterlyser man också ett starkare stöd och acceptans från kommunen i arbetet med innovationsfrågor.

Allteftersom har en mer ordnad diskussion, en intern kommunal dialog, om innovation och stadsutveckling, olika strategier för att genomföra dem samt olika konkreta förslag hörts mer tydligt. Ett konkret uttryck för det här är att satsningen fortskrider, dock ej utan fortsatt stöd från Vinnova, men där fokus mer uttryckligen är mot att skapa innovationsstrategi för berörda kommuner. På ett plan har säkerligen satsningens vaga inriktningsmål bidragit till den interna dialogen. Att verka för innovation, hållbarhet och tillväxt i staden är teman som inte har blivit inaktuella över tid, utan snarare skapat mening till hela satsningen oavsett om man befunnit sig på lokal eller kommunal nivå, oavsett man diskuterar konkreta projekt eller övergripande strategier. Den interna dialogen är således ett organiserat samtal i vilken företrädare för olika nivåer får möjlighet att utifrån sin erfarenhet ha uppfattningar om både generella utmaningar och visst förslag. Kanske har man härmed också stärkt och utvecklat en värdegemenskap till gagn kommunens innovationspolitik.

I alla städerna har det på olika arenor skett ett ömsesidigt utbyte av idéer mellan berörda projekt och andra aktörer i kommunen, mellan berörda områden och andra delar av kommunen, där syftet varit att fördjupa, förankra och skapa intern opinion för det gemensamma ansvaret för innovationsfrågor i hela staden/kommunen. Motsvarande tilltagande diskussion har vi dessvärre inte sett inom ramen för satsningen visavi aktörer utanför kommunen.

Resultatet av olika lärprocesser är en rad erfarenheter. Vad som är en god erfarenhet i sammanhanget, och hur den kan skiljas från en dålig erfarenhet är svårt att avgöra. Är det tillräckligt många som delar en erfarenhet stabiliserar den och blir sanningslik. Att en



erfarenhet stabiliseras och förankras bland det stora flertalet förutsätter att den sprids. Det är först genom att erfarenheter sprids som de kan delas.

Att leda erfarenhetsutbytet är en organisatorisk process, på samma sätt som Vinnovasatsningen är en organiseringsprocess. Det är ett arbete att föra personer, idéer, erfarenheter samman. De måste bindas samman så att lärandet uppstår. Det förutsätter en vilja att organisera. Gjorda workshops har till exempel under Vinnovasatsningen fungerat som en sammanhållande organiseringsform mellan de olika innovationsplattformarna. Vid dessa sammankomster har olika deltagare delat olika berättelser med varandra om vad som skett, sker och vad man önskar skall ske, utan att för den skull alltid vara eller bli ense. Denna kunskap har varit starkt kopplad till vad man gör och känner igen, och har delvis processats av oss följeforskare på så sätt att vi bett plattformarna att reflektera och analysera vad man gör, systematisera det och presentera det för varandra.

På motsvarande sätt har inom ramen för varje plattform olika projektmöten, konferenser och seminarier varit arenor för erfarenhetsutbyte. Gjord erfarenhet är alltså inte någon abstrakt formaliserad kunskap, utan en erfarenhet som är kopplad till den situation i vilken man verkar. Denna organiseringsform kan säkerligen utvecklas än mer på kommunal nivå. I mötet med andra enheter har flera projektledare upplevt mer ansvarsutkrävande än lärande. Det är i sig också ett uttryck för vad som ovan beskrevs som att projekten har bevisbördan och ordinarie strukturer har tolkningsföreträde.

Hur goda erfarenheter stabiliseras förutsätter med andra ord att olika intressenter träffas; inte bara deltagare inom Vinnovasatsningen, utan representanter från andra delar av kommunen, och också i större utsträckning än som varit fallet även företrädare från näringsliv och civilsamhälle. Processen att stabilisera en gjord erfarenhet till en kunskap som någon annan skall anamma förutsätter också förhandlingar och kompromisser. Där är plattformarna inte riktigt ännu, erfarenhetsutbytet organiseras till viss del och förhandlingar har påbörjats men det är alltför tidigt att uttala sig om deras vidare organisatoriska konsekvenser. Säkerligen kommer vi se mer av det här under den fortsatta satsningen.

Avslutningsvis, att förvänta sig en fullständig etablering av det som initialt specificerades som ”innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer” med hjälp av 36 miljoner kronor under 2-3 år måste utifrån den komplexitet som beskrivits ovan anses som väl optimistiskt. De som istället anser att världen är mera komplicerad blir mindre förtröstansfulla. På temat Vinnovasatsningen som ett utbildningsprogram kan man tänka sig att alla möten, konferenser, projekt och aktiviteter kan ses som en läxa i innovation och hållbarhet, och att den var, om inte enkel, så nyttig för berörda städer och kommuner.

## Innovationsplattformar som del av kommuners utvecklings- och styrningskontext

Ett av de mer framträdande dragen i både Vinnovas satsning på innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer och städernas eget arbete med att utveckla och driva plattformarna är den dubbla stävan att bidra till att både skapa innovationer och att skapa strukturer för att kunna bidra till innovation. I detta kapitel ställer vi oss frågan vilken skillnad innovationsplattformsbegreppet innebär för såväl Vinnovas arbete med att stödja innovation inom stadsutvecklingsområdet som för kommunernas arbete med innovation i alla de utvecklingsprojekt, stödåtgärder och samverkansformer som de bedriver. Vi kommer att problematisera arbetet utifrån hur innovationsbegreppet spelar in i den offentliga administrationen med avseende på de tre skolbildningar som speglar såväl en historisk utveckling som tre samtida existerande administrativa logiker. Syftet är att ge en fördjupad förståelse för hur innovation och innovationsplattformar för stadsutveckling kan förstås utifrån en kommunal utvecklings- och styrningskontext.

En viktig ingång till en sådan problematisering utgörs av den roll som innovation spelar i offentlig sektor. Innovationsbegreppets spridning inom offentlig sektor är en relativt ny företeelse trots att dess innehåll överensstämmer väl med de generella angreppssätt som varit rådande sedan 70-talet avseende utveckling av offentlig förvaltning. Denna ledningsfilosofi som utnyttjar olika typer av *marknadslösningar* och *managementlösningar* för att driva effektiviseringar har kommit att samlas under begreppet ”New Public Management” (NPM) (Hood, 1991, Pollitt, 2013). NPM kan sägas utgöra ett fränsteg från den traditionella synen på offentlig administration ”Traditional Public Management” (TPM) som bottnar i en politisk, rättsbunden och byråkratisk syn på implementering av policys och leverans av kommunala tjänster. Till skillnad från TPM, som präglas av ett fokus på det politiska systemet, regelverk och den offentliga tjänstemannens opartiskhet, så har NPM ett större fokus på verksamheten, dess effektivitet och mekanismer för ansvarsutkrävande (Osborne, 2010).

Mycket av innovationsplattformarnas ursprung, funktion och organisatoriska utmaningar kan spåras till den konflikt som råder mellan TPM och NPM. Nedan beskriver vi hur innovation kan sägas utgöra en naturlig del i de marknads- och managementlösningar som utgör NPM. Man kan till och med säga att innovation (och entreprenörskap) utgör ett (naturligt) tredje element vid sidan av marknads- och managementlösningar i NPM, men som vi skall visa, så kanske det också utgör början på en helt ny syn på grundbultarna i offentlig administration. För att klargöra hur innovation kan sägas ligga i linje med NPM men samtidigt utmana denna verksamhetsfilosofi kommer vi nedan att teckna viktiga karakteristika för de två huvudelementen inom NPM: marknadslösningar och managementlösningar.

### INNOVATIONSBEGREPPET SOM EN DEL AV NPM

Marknadslösningar utgör en av de övergripande idéerna i NPM och avser öka effektiviteten i den offentliga administrationen genom att utnyttja olika marknadsmekanismer såsom t.ex. olika former av upphandling eller kundvalssystem. Utifrån ett stadsutvecklingsperspektiv

kan ett marknadsbaserat tänkande sägas ligga till grund för idén om att problem i stadsutvecklingssammanhang bäst löses genom att privata aktörer utvecklar kommersiellt gångbara produkter och tjänster eller genomför innovativa åtgärder som antingen främjar en ökning av fastighetsvärden eller bidrar till att ge aktörerna ökad legitimitet för sin verksamhet. Till detta adderas även idén att stadsutveckling skall användas som redskap för att skapa tillväxt, antingen i mer allmänna termer, såsom lokal näringslivstillväxt inom kommungränserna eller mer specifika termer såsom tillväxt i särskilda delar av det privata näringslivet, exempelvis i vissa sektorer, branscher eller enskilda företag. För att främja olika marknadslösningar kan kommunen utveckla en rad olika stöd, t.ex. i form av utvecklingsprojekt, använda staden som ”test- och demonstrationsarena” eller genom att skapa efterfrågan/marknader med hjälp av sin egen upphandling. Andra exempel på marknadslösningar inom stadsutvecklingsområdet är när kommunen väljer att lägga kommunala uppdrag i bolag, exempel på det återfinns inom utveckling, bygg- och förvaltning av urbana resurser. Tanken är då att dessa verksamheter är mer utsatta för marknadskrafter såsom konkurrens, innovation och närhet till marknaden och har på så sätt en bättre förmåga att utnyttja detta på ett fördelaktigt sätt än i jämförelse med en kommunal förvaltning.

I jämförelse med TPM så ställer stöttande av marknadsbaserade lösningar ökade krav på att inblandade politiker och tjänstemän har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att förutse och driva utvecklingen så att problem i stadsutvecklingssammanhang verkligen adresseras och att tillväxt skapas. Detta ställer i sin tur ökade krav på de kommunala processer som skall säkerställa måluppfyllelse i enlighet med politiska visioner, regelverk och effektivitetskrav.

Managementlösningar är den andra av de övergripande idéerna bakom NPM och avser frambringa högre effektivitet i offentlig sektor genom ett ökat ansvarsutkrävande. Även här är utnyttjande av kommunala bolag inom stadsutvecklingsområdet ett tydligt exempel där kommunen önskar komma i åtnjutande av de effektivitetsfördelar som företagsformen erbjuder. Exempel på sådana fördelar är förmågan att ta risk, möjlighet till sekretess, attrahera 'rätt' personal, erhålla korta beslutsvägar och utveckla en egen självständig ekonomi. Trots att bolagisering blivit en populär lösning i många kommuner så är det kanske framförallt olika styrnings- och utvärderingskoncept, med inspiration från den privata sektorn, som utgör det bästa exemplet på den stora spridning som managementlösningar kommit att få för att optimera verksamhetens resultat. Även om exemplen på sådana koncept är många och delvis överlappande så utgörs några av de mer inflytelserika av olika *kundorienterings- och kvalitetskoncept* såsom processororientering, TQM och Lean, samt av olika *styrningskoncept* såsom: resultat- och målstyrning, balanserade styrkort och aktivitetsbaserad styrning. En viktig förutsättning för att dessa koncept skall kunna etableras och fungera är att makt och resurser centraliseras i verksamheten. Så har också skett både avseende den administrativa och den politiska ledningen (Jonsson och Solli, 2009). Noteras bör dock att denna utveckling inneburit att makten hos den administrativa ledningen (tjänstemännen) ökat på bekostnad av den politiska ledningens makt, eftersom NPM förutsätter ett ökat handlingsutrymme för tjänstemännen (Bengtsson, 2012). Detta gäller även i hög grad de kommunala bolagen.

En annan utmärkande egenskap hos managementlösningar i offentliga organisationer är att de fokuserar inkrementella förbättringar. Exempel på koncept som stöttar mer radikala utvecklingssteg är mindre vanliga, delvis som ett resultat av NPM:s fokus på effektivitet, men säkert också som ett resultat av att NPM fokuserar marknadslösningar. Koncept som stöttar mer ambitiösa utvecklingssteg blir då inte en prioriterad fråga eftersom detta förutsätts hanteras av marknaden. Mot den bakgrunden kan det sägas vara något förvånande att offentlig sektor visar så stort intresse för innovation och innovation management. Det är dock ett faktum att det näringslivsinspirerande tankegodset runt innovationer erhållit en allt mer betydande roll i utvecklingen av offentlig administration (Paarlberg och Bielefeld. 2009). En förklaring till att mer radikala utvecklingssteg kommit att ses som nödvändiga eller eftersträvansvärda kan vara att såväl påfrestningar som förväntningar på offentlig sektor och välfärdens kvalitet ökat och förväntas öka framöver (Osborne, 2010). Även om intresset för innovation i offentlig verksamhet erhållit ett betydande och tilltagande intresse allt sedan 1990 talets början (Frankelius, 2014) så har det varit utmärkande för den utvecklingen att den inte primärt fokuserat innovation i stadsutvecklingssammanhang utan välfärdsområden såsom vård skola omsorg. Innovationsfrågor inom stadsutvecklingsområdet är ett område som vuxit först under senare år, bl.a. genom Delegationen för hållbara städers arbete och som en del i en större satsning på s.k. Utmaningsdriven innovation (Vinnova). Numera är dock stadsutveckling ett väl etablerat innovationsområde och utgör ett centralt element för de managementlösningar som skall frambringa högre effektivitet i offentlig sektor. Innovationsplattformarna måste härvidlag ses som ett första steg i att strukturera innovationsarbetet inom stadsutvecklingsområdet i ett kommunalt 'innovation management koncept'. Det finns i dagsläget en rad olika exempel på att innovation inom stadsutveckling ses som ett managementverktyg. Några av dessa utgörs av, utvecklingen av innovativa kommunala processer, skapande av organisatoriska enheter, tjänster och personer med innovation som uppdrag samt även främjande av innovation som kommunalt utvecklingsbegrepp t.ex. i form av en övergripande innovationsstrategi. Värt att notera är dock att det i dagsläget (ännu) inte i någon större utsträckning bygger på strukturerer för ökat ansvarsutkrävande vilket tidigare utgjort en hörnsten i de managementlösningar som anammats inom offentlig sektor.

## INNOVATIONSBEGREPPET SOM DRIVKRAFT FÖR NÅGOT NYTT

Som vi kan se av ovanstående beskrivning så har innovationsbegreppet en tydlig koppling till NPM och de resursallokeringsprinciper som präglas av konkurrens, marknadsprissättning och kontraktsmässiga relationer (Osborne, 2010). I den meningen kan det argumenteras för att innovationsplattformarna utgör ett naturligt steg i utvecklingen av kommunal policyimplementering och tjänsteleverans under NPM flagg. Men det finns flera karakteristika som gör att innovationsplattformarna samtidigt måste ses som ett avsteg från såväl TPM som NPM.

I granskningen av innovationsplattformarna har vi observerat att man valt att inkludera fler intressenter, fler perspektiv och ett större fokus på de utmaningar som uppkommer i det praktiska genomförandet av policyimplementering och tjänsteleverans. En sådan utveckling kan sägas ligga i linje med det som kommit att kallas ”New Public Governance” (Osborne, 2010). Framträdande drag i NPG är att offentliga organisationer gör sig mer beroende av flera utomstående aktörer både för skapandet av offentliga tjänster och för skapandet av den

omvärldsbild som ligger till grund för utformning av policys och verksamheter. Framgång förutsätter därför interorganisatoriska relationer och processledning med fokus på effektiv service samt att verksamheten vilar på en värdegrund som delas av de inblandade aktörerna. Det innebär att värdegrund, meningsskapande, resursallokering och ansvarsutkrävande blir föremål för diskussion och förhandling (ibid) snarare än något som bestäms internt i den kommunala makthierarkin. När dessa interorganisatoriska nätverk utgörs av aktörer med betydande skillnader i makt, resurser och mål riskerar dessa diskussioner och förhandlingar att kantas av sk 'wicked problems'<sup>2</sup> (Rittel & Webber, 1973), vilket i sin tur ställer ökade krav på att inblandade politiker och tjänstemän har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att förstå de radikalt förändrade krav detta ställer på organisationen och de kommunala processer som skall säkerställa måluppfyllelse i enlighet med politiska visioner, regelverk och effektivitetskrav. Särskilt viktigt är detta då man beaktar att NPG innebär en ännu större handlingsfrihet (och makt) för tjänstemännen i relation till politikerna än vad var fallet är under NPM.

Intressant nog är det inte bara de centrala beskrivningsattributen i NPG och utformningen av innovationsplattformarna som uppvisar betydande likheter utan det gör även de motiv som kan sägas vara drivande i denna utveckling. I litteraturen är det framför allt två typer av drivkrafter som noterats. Den första utgörs av försök att hantera de negativa effekter som uppkommit som konsekvenser av såväl traditionell administrativ logik som NPM. Traditionell offentlig administration har kritiserats för att vara allt för byråkratisk och regelstyrd. NPM har å andra sidan utpekats för att bidra till en likriktning av tjänsteutbudet, en ökad detaljstyrning och ett intraorganisatoriskt fokus som motverkar kunskapspridning över organisatoriska gränser och sökandet efter win-win lösningar (Aagaard, 2011). Båda dessa typer av kritik har framkommit i diskussion med plattformrepresentanterna som just argument för behovet av ett annat arbetssätt. Den andra drivkraften utgörs av försök att bättre svara upp mot den allt mer komplexa omvärld och de allt högre krav som ställs på offentlig administration. (Osborne, 2010). Även detta har uppkommit i diskussionen med plattformrepresentanterna som viktiga drivkrafter för arbetet i plattformarna. Komplexiteten har inte bara nämnts i termer av kunskapsbehov och behov av att lösningar måste bygga på olika intressenters perspektiv utan det har framförallt rört sig om att finna lösningar som aktiverar näringslivet på olika sätt. Det kan handla om att skapa kunskap om och aktivera drivkrafter för etableringar av verksamheter, investeringar i hållbara lösningar eller utveckling av nya produkter och tjänster. Gemensamt för de sätt plattformarna valt att hantera de högre krav som ställs på stadsutvecklingsuppdraget att bredda antalet aktörer som tar ansvar för och blir delaktiga i detsamma. Genom näringslivets involvering tillförs en part med potentiellt stor handlingskraft, utvecklingskapacitet, resursbas och legitimitet.

---

<sup>2</sup> S.k. "Wicked problems" som kan översättas med elakartade problem utgörs av en problemkategori som till skillnad från komplexa problem inte går att lösa utan endast hanteras mer eller mindre framgångsrikt och som ofta kräver en kontinuerlig hantering. Ett viktigt karakteristika för elakartade problem är att de består av flera inblandade intressenter med inbördes olika uppfattningar om problemets art, föredragen lösning och vad som karakteriserar en önskad målbild. Dessa problem är också ofta lokalt och tidsmässigt definierade vilket gör det svårt att applicera generella lösningsmodeller. Framgång karakteriseras av dialog, förtroende och kompromisser.

## HUR NEW PUBLIC GOVERNANCE KOMMER TILL UTTRYCK I PLATTFORMARNAS UTFORMNING

Trots skillnader mellan de olika plattformarnas fokus, organisatoriska utformning och arbetssätt så uppvisar samtliga plattformar likheter med centrala beskrivningsattribut för NPG och de anför dessutom liknande motiv för detta utvecklingsval. Nedan skall vi lite mer i detalj diskutera vilka uttryck detta tar sig och vad detta kan innebära.

Ett genomgående tema har varit att samtliga plattformar valt ett relativt öppet förhållningssätt till plattformens innehåll. Även om projekten varit tvungna att förhålla sig till en på förhand framskriven projektplan har det ändå varit mycket diskussioner längst vägen, både internt och med externa intressenter om plattformarnas fokus, arbetssätt och organisering. Denna öppenhet inför att utveckla plattformens innehåll och arbetssätt har inte minst visats i intresset för de gemensamma plattformsträffarna.

Ett annat genomgående tema har varit plattformarnas önskan att finna arbetssätt som inte är så belastade av politisk eller byråkratisk styrning. Innovationsarbetet anses ha behövt en mer fristående ställning i relation till kommunen. Den utformning som plattformarna erhållit har möjliggjort en närmare och friare dialog med representanter i det privata näringslivet, bland annat beroende på en avskild fysisk och administrativ placering och att plattformarna kunnat undvika kravet på diarieföring av möten.

Ett annat gemensamt drag är att plattformarna på olika sätt försökt motverka organisatorisk isolering och förenklade målbilder. Ett återkommande tema är ambitionen att försöka möta en mer komplex omvärld och högre krav. I den meningen finns det likheter och beröringspunkter mellan innovationsplattformarna och de initiativ till medborgardialog som tagits på olika håll. Även om det finns flera olika typer av medborgardialog så används de framförallt för att skapa kommunikation mellan medborgare, politiker och förvaltningar för att "...hantera komplexa politiska problem, stärka medborgarnas politiska förtroende, aktivera medborgarna till politiskt deltagande, involvera uteslutna grupper i samhället samt att marknadsföra kommunen. Medborgardeltagande kan ses som en "allt-i-allo" verksamhet i dagens lokaldemokrati." (Karlsson, 2011:114). Även om ingen av plattformarna genomfört regelrätta medborgardialoger så har liknande former prövats inom ramen för plattformarna t.ex. i form av öppna möten med olika intressenter i ett visst område eller i en viss fråga eller i olika typer av innovationsworkshops. I flera av de fall där innovationsplattformarna utnyttjat staden som en arena för test och demonstration så har det också skapat ett lokalt "öppet" samtal kring en innovations företräden och tillkortakommanden. I någon mening blir då innovationsplattformarna ett komplement till andra former av den deliberativa samtalsdemokratin. Det kan vara värt att understryka att likt medborgardialogen så torde även innovationsplattformarna ha en utmaning i att uppnå ömsesidig förståelse mellan de inblandade intressenterna. Förutom tidigare nämnda skillnader i målbilder, språkbruk och kulturer mellan de olika intressenterna, så är även innovationsplattformen ett relativt nytt och okänt forum. Det innebär risk för att inblandade intressenter deltar med vitt skilda förväntningar som kan vara allt från förväntningar avseende kunskapsutbyte, inflytande över hur resurser skall nyttjas, till hur framtiden skall utformas (Svensson, 2008). En fördel kan dock vara att innovationsplattformen har ett mer jämlikt och mindre politiskt anslag än vad medborgardialogen har. Ingen aktör kan fullt ut sägas besitta tillräcklig expertis för att hantera utmaningen, vilket kan vara fallet i

medborgardialogen där experter antingen har eller antas ha en professionell särställning. Det är också så att processen i innovationsplattformarna förutsätter samverkan i en större utsträckning för att lyckas. Det blir i den meningen viktigare att skapa samförstånd kring hur frågan skall drivas vidare och skillnader i förväntningar kan då uppdragas och hanteras. I den meningen ger innovationsbegreppet en öppnare och mindre politiskt laddad ingång, men det är naturligtvis viktigt att aktivt hantera de förväntningar som inblandade intressenter har på sitt deltagande.

## INNOVATIONSPLATTFORM SOM EN LÄRPLATTFORM FÖR NEW PUBLIC GOVERNANCE

Av ovanstående diskussioner kan konstateras att innovationsplattformar för attraktiva hållbara städer inte bara kan ses som ett fristående utvecklingsprojekt utan att det finns skäl att se det som ett uttryck för en kommunal ambition att hantera en mer komplex och utmanande omvärld samtidigt som det finns en intern medvetenhet att existerande offentliga strukturer har begränsningar som gör dem mindre lämpliga att möta dessa utmaningar. I denna vidare mening bör satsningarna ses som en kommunal lärplattform för att utveckla kompetens och erfarenheter med avseende på NPG.

Om vi betraktar satsningarna som en del i en större utvecklingsambition kring NPG så kan vi notera såväl styrkor som svagheter med ett sådant synsätt. Om vi tar fasta på de attribut för NPG som beskrevs ovan så kan det sägas att innovationsplattformarna har alla de element som fordras för att de skall kunna utgöra en viktig plattform för NPG. Till styrkorna bör då läggas att innovationsplattformarna utgör ambitiösa satsningar med tydlig koppling till den kommunala ledningen. I sin utformning har satsningarna hörsammat behov av en komplex målbild, en allians av samverkansorienterade organisationer, en portfölj av verktyg och processer (existerande och under utveckling) samt ett ansvarsutkrävande som snarare är förhandlingsbaserat gentemot viktiga intressenter (effektmål) än format kring regelefterlevnad- och måluppfyllelse (aktivitetsmål). Till styrkorna bör även adderas den legitimitet som erhållits genom kopplingen till Vinnova samt det faktum att flera andra städer gjort liknande satsning vid samma tillfälle. En annan styrka som talar för möjligheten att utnyttja innovationsplattformarna som lärplattformar för NPG är att de samlat på sig en betydande mängd erfarenheter, legitimitet och till viss del även organisatoriskt kapital (struktur, human och relationskapital (Bontis, 1998)). Det innebär bättre förutsättningar att nyttiggöra de kunskaper och erfarenheter som innovationsplattformen tillgodogjort sig än vad som varit fallet utan denna projekterfarenhet.

Trots ett antal betydande styrkor är det nog bland svagheter som vi har mest att lära av att betrakta satsningarna som en del i en större utvecklingsambition kring NPG och till dem måste naturligtvis områdets komplexitet och artskillnad visavis traditionell kommunal verksamhet läggas. Innovation måste kategoriseras som en svår praktik som fordrar betydande erfarenhet och kompetens. Lyckas plattformen inte uppbåda tillräcklig skicklighet i att bedriva sin verksamhet och därigenom ådra sig negativ kritik, riskerar detta att överföras på ambitionen att utveckla NPG, internt såväl som externt. För att minimera denna risk måste det ställas mycket höga krav på såväl de som driver verksamheten som på huvudmannens engagemang och förståelse för området. Det är här värt att understryka att

just detta kan vara nog så svårt att uppnå. Trots att innovation och entreprenörskap är centrala aktiviteter för allt företagande, så kan det vara värt att betänka att dessa begrepp inte intar någon dominerande ställning i vare sig den privata sektorn eller grundläggande företagsekonomisk kunskapsbildning, trots att den privata sektorn dominerar arbetsmarkanden och att företagsekonomi utgör det största utbildningsområdet inom högre utbildning. En förklaring till att det inte finns en utbredd kompetens om dessa områden är att de förutsätter en bred och relativt djup kunskap om en rad av det företagsekonomiska ämnets kärnområden för att förstås i sin helhet. Exempel på dessa områden utgörs av finans, redovisning, ekonomistyrning, marknadsföring, organisation och ledarskap. Till dessa teoretiska områden skall även läggas expert- och erfarenhetsbaserade kunskaper avseende de områden som själva innovationen avser, t ex inom stadsutveckling, energi, byggande, hållbarhet, systemperspektiv och mer entreprenörsnära kunskaper avseende kundpreferenser, marknadsstruktur, organisationsutveckling, affärsmodeller, kapitalanskaffning, innovationsarbete mm.

En ytterligare försvårande omständighet är att innovationsplattformarnas verksamhet i stor utsträckning kommit att handla om innovation i offentlig sektor, främst avseende kommunala tjänster och processer. Även om kopplingarna till det företagsekonomiska området är mindre explicita så används samma begrepp och modeller. Användningen och innebörden är dock ofta en annan då de anpassats till en kommunal kontext. Utan en djup kännedom om ursprungsbetydelser riskerar användningen att antingen bli urvattnad eller direkt missvisande. Omvänt så är flera bärande element som är centrala för innovation mindre vanligt förekommande i en kommunal kontext såsom riskbedömningar och risktagande, förmåga att hantera misslyckanden samt en kultur som uppmuntrar entreprenöriella initiativ. Inkluderas inte dessa element i innovationsplattformens kollektiva praktik och accepteras de inte av närstående kommer det med all säkerhet ha märkbara negativa effekter på den långsiktiga förmågan att bedriva och utveckla verksamheten.

En ytterligare omständighet som kan försvåra möjligheten att bedriva arbetet framgångsrikt och som också relaterar till innovationsområdets komplexitet är innovationsbegreppets mångfacetterade användning och dess olika betydelse för olika användare. Utan tydlig kommunikation av hur begreppet används i olika sammanhang finns en betydande risk att intressenters förväntningar inte infrias. Framgången med att använda innovationsplattformen som ett verktyg för att utveckla NPG blir således beroende av såväl förmågan att rekrytera och utveckla personal, utveckla rutiner och en innovationsmedveten kultur samt, genom tydlighet, skapa en delad gemensam bild av verksamhetens syfte.

Sammantaget ger ovanstående vid handen att arbetet med att bygga upp en innovationsplattform måste matchas med en mer generell satsning i kommunen avseende kunskapsuppbyggnad, kompetens och medvetenhet kring hur innovation skall tolkas, användas och kommuniceras i en kommunal kontext.

Till svagheter kan också noteras att dagens satsningar inte explicitgjort de betydande strukturella skillnader som följer av att verksamheten organiseras utifrån en New Public Governance logik. Eftersom framgång i innovationsplattformarnas arbete förutsätter ett aktivt deltagande från flera olika intressenter och att engagemanget grundas i att de kan vara med och forma verksamheten, så måste plattformen ha kapacitet att hantera och stödja diskussioner som involverar motstridiga målbilder samt olikheter i roller, resursbaser och



organisationskultur. Dessa förmågor kan vare sig antas vara vanligt förekommande eller kunna utvecklas utan särskilda insatser. Det förefaller därför rimligt att rikta ett särskilt fokus på kompetensfrågan i utvecklingen av plattformarna. En fråga som kopplar till kompetens och erfarenhet är frågan om legitimitet. Legitimitet kan sägas visa i vilken utsträckning en intressent bedömer att en person eller institution äger rätt (formell och informell) att agera i en viss roll eller med en viss auktoritet och att agerandet kommer att vara önskvärt och passande utifrån en viss uppsättning socialt konstruerade normer, värden och uppfattningar (Suchman, 1995). Bristande legitimitet leder till att såväl effektiviteten som handlingsutrymmet begränsas. Flera av plattformarna uttryckte svårigheter att erhålla legitimitet för plattformarbetet. Även om det till viss del kan förklaras av att plattformarnas verksamhet är relativt okänd i den kommunala organisationen och att verksamheten potentiellt kan utmana existerande verksamheter avseende t.ex. verksamhetsinnehåll och resurstilldelning, så står en betydande förklaring till svag legitimitet att finna i valet av plattformsbemanning. I samtliga plattformar är huvuddelen av de ansvariga relativt unga utan en egen tydlig ”plattform” i organisationen. Det innebär ett fyrdubbelt krav på legitimitetskapande, avseende legitimitet för sin egen person och för verksamheten, dels i den egna organisationen, dels i relation till externa plattformshintressenter. Även om det kan finnas starka skäl att välja en plattformsbemanning som just saknar en stark egen plattform torde det vara rimligt att fordra att även legitimitetsfrågan ges ett särskilt fokus i utvecklingen av plattformarna.

## INNOVATIONSPLATTFORMAR FÖR STADSUTVECKLING – GRUND FÖR ETT PARADIGMSKIFTE

Trots de betydande utmaningar som finns i att utveckla en innovationsplattform som genererar måluppfyllnad på kort såväl som lång sikt så finns det omständigheter som talar för att just en sådan satsning kan lägga grund för transformativ förändring. För det första så finns det idag en betydande acceptans och erfarenhet av innovation i offentlig sektor och stadsutveckling är som begrepp tillräckligt allomfattande för att rymma alla vår samtids stora utmaningar; klimat, segregation, bostäder och välstånd, samtidigt som det kommit att uppfattas som den relevanta analysenheten och analysnivån av allt fler intressentgrupper. Stadsutveckling kan sägas vara en samtidsanpassning, en omskrivning av eller tom eufemism för mycket av den offentliga sektorns ansvarsområde. Stadsutveckling kan i den meningen betraktas som ett mer ”demokratiskt” uttryck då det speglar en mer jämlik ingång till de utmaningar staden står inför, det offentliga blir så att säga ett särintresse bland andra [sic]. Som begrepp är det idealiskt i ett NPG kontext, där offentliga organisationer gör sig mer beroende av flera olika utomstående aktörer för att hantera det offentliga uppdraget. Sammantaget har stadsutveckling har som begrepp och fokusområde en rad centrala egenskaper som gör det väl lämpat för att adressera transformativ förändring.

Det andra argumentet för att innovationsplattformar för stadsutveckling kan ligga som grund för transformativ förändring är i grunden ett storleksargument som vilar på insikten att det ger såväl motiv som tillfälle för näringslivet att engagera sig i stadsutvecklingsfrågor. Mot bakgrund av den förändrade dynamik som håller på att etableras mellan städer och näringsliv kommer stadsutveckling att utgöra ett centralt område för näringslivets engagemang och investeringar i framtiden (Moir och Clark, 2014).

I och med det kan enorma resurser tas i anspråk för att hantera urbana utmaningar och på så sätt utgöra en kraftfull drivkraft för transformativ förändring.

I ljuset av den betydande potential och katalytiska effekt som innovationsplattformar för stadsutveckling kan komma att uppvisa finns det grund för att se satsningen som ett embryo till en paradigm- eller systeminnovation. Sammansmältningen av innovation, stadsutveckling, näringslivssamverkan och New Public Governance kan till och med, rätt hanterat, utgöra en 'big idea' med de allt mer ovanliga egenskaperna att erbjuda politiken såväl möjlighet att erhålla allmän acceptans som tillräcklig rådighet avseende implementering i större skala. Möjligheten att erhålla allmän acceptans från medborgare, näringsliv och offentlig sektor, torde kunna spåras till att fenomenet är grundat i en synnerligen lyckosam kombination av nödvändiga och samförstärkande element. En dekonstruktion visar att fenomenet hämtar kraft från att det är; *samtida* (stadsutveckling som svar på utmaningar inom klimat, segregation, bostäder och välbefinnande), *framtidsorienterat* (innovation och utveckling), *en arena för test och demonstration* ('small ideas' och låg risk), *samverkan med olika intressentgrupper* (dialog och kompromiss) och *legitimitetsskapande för den offentliga sektorn* (NPG). Det är viktigt att understryka att ovanstående endast skisserar en möjlig utveckling där alla bitar fallit på plats. Utan betydande kompetens, resurser och tid torde förutsättningarna att skapa en långsiktigt framgångsrik innovationsplattform vara dåliga. Risker med en allt för lättvindig hållning till betydelsen av dessa förutsättningar torde med all säkerhet få negativa konsekvenser för såväl demokratiska värden, rättssäkerhet som offentlig effektivitet och måloppfyllnad.

Även om inte innovationsplattformar för stadsutveckling i dagsläget fyller den roll som skisseras ovan är det rimligt att anta att utformning av policys och stödåtgärder kan antingen stötta eller hindra en sådan utveckling. Vi har hittills endast berört den kommunala nivån men det finns naturligtvis möjligheter att agera på såväl regional som statlig nivå i detta avseende. Om vi tillåter oss att betrakta innovationsplattformarna som lokala innovationssystem så är det, som påpekats tidigare, viktigt att koppla dem till det regionala och nationella innovationssystemarbetet. Det är då viktigt att det görs utan att det skapar en situation där etablerade aktörer upplever en ökad konkurrens om status, uppmärksamhet och resurser. Skall idén om ett paradimskifte realiseras är det viktigt att den delas av samtliga aktörer och att en ny rollfördelning etableras. Rimligen kommer städer att inta en framträdande eller t.o.m. dominerande roll. Det är också rimligt att anta att denna tyngdpunktsförskjutning inte endast kan åstadkommas genom en förändring av allokeringen av statliga medel utan bör åtföljas av en bredare politisk förankring. Kanske skall det t.o.m. göras genom etablering av ett nytt politikområde; stadsutveckling, bl.a. med ansvar för att utveckla och integrera nya kommunala strukturer och kompetenser som gynnar samverkan för innovation.

Ett första steg i utvecklingen av ett sådant stöd måste med all säkerhet utgöras av att den fortsatta satsningen på innovationsplattformar för stadsutveckling från Vinnovas sida kompletteras med en bättre förståelse för den utvecklings- och strykcontext som satsningen görs inom. I detta ryms bl.a. att tillsammans med städerna utveckla stöd för att bättre kunna bedöma och hantera de förändrade krav som ett paradimskifte likt det som skisserats här.



## Utgångspunkt för analys av juridikens funktioner i projekten

En vanlig utgångspunkt för forskning om innovationssystem är att studera framväxt, utveckling och spridning av ny kunskap och analysera denna i relationerna mellan teknik, aktörer, organisationer, nätverk och institutioner. Beskrivningen passar även för en infallsvinkel med juridiken i centrum. De rättsliga regler som aktualiseras i projekten har olika ursprung, rättslig teknik och hör hemma på skilda platser på den juridiska kartan, vilket ger upphov till inkompatibla rättsliga miljöer med stor osäkerhet som följd. I likhet med vad som gäller för att förstå innovationssystem uppstår här mer djupt liggande normkonflikter som måste läggas i dagen för att prioritera rätt åtgärder för att skapa nya institutionella innovationer. Det är därför av betydelse att förstå de olika reglernas samspel med de ändamål de ska reglera liksom hur de interagerar med varandra. Syftet är alltså att beskriva varför reglerna i detta sammanhang bildar en internt motstridig logik som fungerar dåligt i sin kommunikation mellan aktörerna och ger upphov till såväl verkliga som inbillade rättsliga hinder.

Rubriken antyder att det ska handla om juridik. Det är visserligen sant, men här beskrivs och analyseras *rätten som praktik*, inte på det klassiska sättet som rättsliga normer på en intern rättslig arena med fokus på lagregler, domar och beslut.<sup>3</sup> Istället handlar det om av juridiken färgade frågor som en bland andra frågor inom innovationsplattformarna. Det rör sig alltså om problematik, som med rätt eller orätt, påstås vara av rättslig karaktär. Det speciella är dock att ett framgångsrikt påstående om vad som är lagligt eller olagligt blir ett trumfkort för vilket andra får böja sig. Det gör att juridiken kommer i en särställning.

Någon utförligare beskrivning eller genomgång av rättskällorna inom de relevanta områdena – såsom lagregler eller domstolspraxis – kommer inte göras. Det är inte den juridiska argumentationen som ska förfinas, utan istället ligger fokus på orsaker och effekter (utanför den primärt rättsliga arenan) av ett ännu inte tillräckligt stabilt rättsligt läge.

Ett hjälpmedel för att förstå de här inbyggda normkonflikterna kan vara att se rättsordningen som indelad i olika nivåer, Kaarlo Tuori har pekat på tre sådana nivåer, nämligen ytnivå, rättskultur och rättens djupstruktur. Endast ytnivån är synlig och här sker den rättsliga argumentationen. Rättskultur och djupstrukturer är mer svåråtkomliga och kan ses som rättsliga självklarheter (tyst kunskap) eller själva grunden för hela rättssystemet. Över tid sker en sedimenteringsprocess från ytnivå till rättskultur eller djupstruktur.<sup>4</sup> Särskilt viktig blir indelningen här eftersom normkonflikterna inte bara uppstår på ytnivån såsom valmöjligheter mellan sinsemellan motstridiga paragrafer, utan framförallt återfinns i de djupare lagren, vilka alltså både möjliggör och begränsar det som sker på ytnivån.

---

<sup>3</sup> I rättsvetenskaplig litteratur ofta beskrivet som skillnaden mellan *law in action* och *law in the books*.

<sup>4</sup> Tuori, Kaarlo, *Critical legal positivism*, Ashgate, Aldershot, 2002 och *Rättens nivåer och dimensioner*, Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet, 2013.

Juridiska frågor har haft en undanskymd plats i kunskapsplattformarna. Den viktigaste förklaringen är sannolikt att projekten inte varit beroende av formella beslut om inköp, bolagsbildningar eller andra kommunala beslut som triggar igång städernas rättsliga kontrollmaskineri. Under ytan anses dock att problemen är avsevärda. I avsaknad av konkreta rättsliga frågor följer en teoretisk analys av dekonstruerande slag där de rättsliga problemen klassificeras utifrån sitt ursprung och rättsliga logik. Tre sådana områden är identifierade: Byråkratiproblemet, kompetensproblemet och konkurrensproblemet.

Byråkratiproblemet innebär att innovationer inom stadsutvecklingsområdet – som anses förutsätta fritt tänkande, experimentlust och högt i tak – ska genomföras i en kommunal förvaltningstradition med strikt regelstyrning och begränsat utrymme för att tillåta undantag. Att det i Sverige sker på kommunal nivå där 290 självständiga kommuner ska hantera komplex juridik utan central styrning gör inte saken bättre.

Kompetensproblemet handlar om kommunalrättens rötter i regler om maktindelning mellan central statlig nivå och den lokala kommunala nivån. Kompetensreglerna drar upp gränsen för vad som är kommunala angelägenheter vilka begränsas av rättsliga principer om självkostnad, likställighet och lokalisering. Alla i hög grad relevanta när offentliga organ ska samarbeta med privata företag. Men kompetensreglernas syfte är inte att reglera marknader, utan istället att ringa in den kommunala kompetensen vilket ofta sammanblandas med det tredje området, nämligen konkurrensproblemet.

Konkurrensproblemet är kanske det mest uppenbara problemområdet i innovationsplattformarna. EU-rättens krav på att offentliga organ inte får snedvrída konkurrensen genom att gynna enskilda företag eller själva tillskansa sig marknadsfördelar innebär en skyldighet att följa den s.k. inre marknadsrätten. På kort tid har svenska kommuner fått ett i det närmaste oöverskådligt regelverk att inrätta sig efter som omfattar allt från detaljerade handlingsregler till svepande principer i EU-fördragen. Viktigast är regler om konkurrens, statsstöd och upphandling och till skillnad från den svenska kommunalrätten vilar dessa regler på neoklassisk ekonomisk teori om effektiva marknader.

Genom att analysera innovationsplattformarnas syften och drivkrafter i ljuset av de tre problemområdena är förhoppningen att

- att förstå och härleda samband mellan reglerna, såsom likheter och olikheter samt regelkomplexens grundlogik,
- att underlätta att avgöra vilka rättsliga problem som ska tas på allvar och i vilket skede i processen det bör uppmärksammas,
- att identifiera vilka åtgärder inom den rättsliga sfären som kan vidtas – inom lagstiftning eller på annat sätt – för att underlätta innovationsprocesserna.

## 2020-LOGIKEN – INNOVATION OCH TILLVÄXT I SKÖN FÖRENING

En konkret politisk process som ger uttryck för ambitionerna bakom Vinnovas utlysning av medel för innovationsplattformarna är Europa 2020 – strategin.<sup>5</sup> Välfärden i Europa kräver tillväxt som ska uppnås genom investeringar i hållbar teknik, FoU-verksamhet och innovation. I den nya kunskapsekonomin är nyckelorden ”offentlig – privat samverkan för innovation och hållbar tillväxt”. Detta ger uttryck för en förskjutning av ansvaret för vem som bär ansvaret för innovation och nyinvesteringar. Det offentliga förväntas i ökad utsträckning bidra till hållbar tillväxt genom innovation, investeringar och samverkan med näringslivet. Det är inte tillräckligt att agera som ”policymaker” för tillväxt, utan istället ska man sida vid sida med näringslivets ta gemensamt ansvar för välfärden.

Vinnovas utlysning sker inom ramen för s.k. utmaningsdriven innovation, där samhällsutmaningar kan ses som tillväxtpotentialer. Som resultatmål uppställs bl.a. planer för nyttiggörande (t.ex. immateriella tillgångar), strategiska arbetsformer m.m. som ska generera omvandling av såväl processer som produkter och tjänster. En lyckad innovationsplattform ska attrahera både kompetens och finansiering. I utlysningstexten efterfrågas många olika lösningar inom området hållbara attraktiva städer, vilket också kan sägas uppfyllas genom de projekt som valts ut, där fokus kan vara så olika som miljöteknik, social integration, medborgardialog eller energieffektivitet. De involverar också många delar av den kommunala verksamheten, såsom mark- och exploatering, miljö, stadsbyggnad, kommunala bostadsbolag m.m. Det hela kan därför ge ett något disparat intryck och en minsta gemensam nämnare är svår att finna. Emellertid finns enligt vår mening en gemensam ambition i kunskapsplattformarna i målet att främja både privata och offentliga intressen någorlunda lika. Genom det lokala genomförandet uppkommer också en geografisk konkurrenssituation; det handlar om att dra till sig näringslivsinvesteringar som skapar både arbetstillfällen och skatteintäkter. Detta ger i sin tur incitament till inbördes lojalitet mellan kommun och företag, där risken är att ingen av parterna frivilligt vill dela med sig till de som uppfattas som konkurrenter. En för staden gynnsam innovationsplattform kan därför mycket väl i första hand gynna det lokala näringslivet och först sekundärt kommunen. Den utpräglade lokala kopplingen kan då kasta om prioriteringsordningen mellan offentlig och privat: ”Det som är bra för det lokala näringslivet är också bra för staden”.

Även näringslivets värderingar har på senare år förskjutits och går mot att ta större ansvar för kollektiva värden. Hållbarhetsdimensioner och CSR-åtaganden är numera självklara delar inom näringslivet. Varumärkena är värdefulla och stärks ytterligare av ansvarstagande för miljö och under vilka arbetsförhållanden företagens varor produceras. Det offentliga blir därmed mer konkurrensinriktat och egennyttigt, medan företagen i ökad utsträckning går mot samhällsengagemang och öppenhet.

---

<sup>5</sup> Strategi för förbättringar av ekonomin inom unionen med fokus på ökad sysselsättning, privata och offentliga investeringar i FoU, energieffektivitet, förbättrad utbildningsnivå och social delaktighet. Målet är en hållbar ekonomi med tillväxt och ökad koordinering mellan medlemsstaterna genom ”smart tillväxt”, ”hållbar tillväxt” och ”tillväxt för alla”. Även nationella mål i samklang med EU-målen har uppställts i budgetpropositionen för 2016. (<http://www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin/overgripande-mal-och-sveriges-nationella-mal/>)

## PROBLEM MED JURIDIKEN SOM DET FRAMSTÄLLS AV PROJEKTDELTAGARNA

Under intervjuerna har deltagarna gett uttryck för en osäkerhet vad gäller juridiken, både kring vad som är ett juridiskt problem och att svaren på juridiska frågor tycks motsägelsefulla. Denna juridiska vilshenhet beror inte på att det saknas regler på området, inte heller fattas lättillgänglig information om innehållet i relevanta regelkomplex; tvärtom finns idag ett stort utbud av allt från informationsmaterial i form av broschyrer, webbplatser och check-listor, till forskningsrapporter och djuplodande handböcker. Vilshenheten beror istället på att det finns olika åsikter om såväl vad som är ett juridiskt problem, som att problemet i sig kan förstås på olika sätt. En beskrivning av hur reglerna ser ut på ett visst område ger sällan tillräcklig vägledning, istället är den relevanta frågan hur reglerna ska tillämpas eller om de är tillämpliga över huvud taget. Eftersom projekten ofta rör samverkan med företag engageras de kommunanställda projektledarna bl.a. i utformning av affärlösningar och affärsmodeller. Detta är frågor kommunjurister inte sysslar med i någon större omfattning och svaren uppges vara svävande och motsägelsefulla, särskilt i jämförelse med vad man får höra från advokater eller affärsjurister.

Konkreta frågor om juridik har främst rört upphandling, men generellt sett kan juridikfrågorna i ett sammanhang som detta delas in i tre kategorier. För det första plötsligt uppkomna juridiska problem som kräver snabbfix för att inte göra fel, såsom exempelvis att anställa en person med oumbärlig kompetens istället för att genomföra en upphandling. För det andra juridiska problem av systemkaraktär, lagar med kolliderande målsättningar som kräver genomtänkta övervägande för att göra rätt, exempelvis avvägningen mellan innovationsfrämjande åtgärder och otillbörliga gynnande av visst företag. För det tredje finns också juridiska återvändsgränder, dvs. regler som omöjliggör eller förbjuder önskvärda lösningar och som därmed skulle kräva reformering av regelverket.

Som redan framgått har få konkreta juridiska frågor kommit upp under arbetets gång. Intrycket är emellertid att medvetenheten är liten om betydelsen av kontexten i vilken frågorna ställs. Sammanhanget är helt nödvändigt för att kunna ge några vägledande svar. Den ovan beskrivna osäkerheten har naturligtvis orsakat villrådighet i plattformarna och även inneburit att projektledare helt enkelt koketterat med att de helt enkelt struntar i juridiken.

### DE RÄTTSLIGA GRUNDKONFLIKTERNA

#### *Byråkratiproblemet; innovation – att tänka utanför boxen*

Kommuner och landsting har i lagstiftning givits relativt stor frihet att utforma sina interna organisationer och under senare år har vi sett trender som bolagisering, konkurrensutsättning och olika styrmodeller under beteckningen New Public Management.<sup>6</sup> Men även så, finns en byråkratisk organisation och beslutskultur som i grunden är olik den som används i näringslivet. Den kommunala byråkratin är i Max Webers anda i hög grad en formaliserad organisation med hierarkisk struktur där tjänstemän fattar beslut inom fasta

---

<sup>6</sup> Se vidare Mattisson, Ola. Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Underlag till Utredningen om en kommunallag för framtiden. Bilaga 4 i SOU 2015:24.

kompetensområden. Kännetecknande är också en tydlig regelstyrning, särskilt för likabehandling med begränsat utrymme för egna tolkningar. I kommuner gäller en top-down logik där beslut inom den politiska sfären omsätts till handlingsregler under full transparens. I praktiken kan dock informella strukturer göra att det inte alltid är lika lätt som det låter.

Innovationsforskning har främst rört teknisk kunskapsspridning i kommersiella sammanhang. Vad som slutligen avgör hur en sådan process går till är komplicerat. Forskningen pekar på en rörig process med dynamiska relationer mellan teknologi, aktörer, nätverk och institutioner och att det knappast finns någon patentrösning för hur omvandlingsprocessen slutligen kommer att gå till. Det är dock tämligen okontroversiellt att påstå att organisationsformer, beslutprocesser och inre dynamik i den kommunala byråkratin skiljer sig väsentligt från motsvarade förlopp i näringslivet. Men när innovationsbudskapet sprids i offentlig sektorn hämtas inte sällan berättelserna från näringslivet, t.ex. att varje investering inte kan ge avkastning och att man även måste acceptera misslyckanden för att lyckas. Liknande slagordsmässiga budskap är ”att tänka utanför boxen”. Men uppmaningen att tänka utanför boxen blir problematisk i en kommunal kultur där en byråkratisk huvuduppgift är att förhindra att enskilda tjänstemän fattar beslut efter eget huvud. I en praxisorienterad byråkrati väger därför tidigare fattade beslut tyngre än omständigheterna i det enskilda fallet när framtiden ska avgöras.

Från denna utgångspunkt är det inte underligt att innovativ förändring blir särskilt svårt att åstadkomma i en kommunal byråkrati. Inom den rent myndighetsutövande delen är den dessutom helt oönskad. Man kan till och med se det byråkratiska tankemönstret som ett självkorrigeringssystem i den mening att ett första ”innovativt steg” senare självvrättas av andra personer och mekanismer i systemet. Resultatet blir alltså (medvetet) trögrörliga skeenden som håller emot alltför snabba förändringar.

Byråkratin kan sägas värna om grundläggande och i viss mån konserverande egenskaper i kommunal förvaltning som i bästa fall skapar transparenta processer med tydliga orsakskedjor.

I ljuset av rättsordningens tre nivåer – ytnivå, rättskultur och djupstrukturer blir onekligen byråkratin en viktig komponent i vår rättskultur. Men byråkratisk förvaltningskultur är i många avseenden ett gemensamt drag i alla (västerländska) rättsordningar och tränger då ner i rättssystemets djupstrukturer, vilket gör den särskilt svåråtkomlig för påverkan genom regelförändringar på ytnivån. Byråkratin blir då en garant för demokratiska kärnvärden och att de inte allt för lättvindigt överges till förmån för patentrösningar som togförs under beteckningen innovation. Vad som här kallas för ett byråkratiproblem kan då lika gärna betecknas som ett *innovationsproblem*.

### *Kompetensproblemet; vem gör vad, hur?*

Projekten i innovationsplattformarna rör nästan uteslutande den kommunala verksamheten. Sveriges kommuner bedriver verksamhet inom ett mycket brett och komplext reglerat område. Eftersom Sverige består av 290 kommuner och 20 landstingskommuner med stor självbestämmanderätt är den kommunala verksamheten en egen särart i offentlig verksamhet. I detta sammanhang är den grundläggande frågan: Vem får göra vad?



Kommunerna har många olika roller och ansvarsområden, särskilt inom de centrala välfärdsområdena som utbildning, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Vidare har kommunerna samhällets grundläggande samhällsbyggnadsansvar, främst genom vad som brukar benämnas det lokala planmonopolet. Inom dessa områden har kommunerna typiskt sett en myndighetsutövande uppgift, med allt vad det innebär. Uppgifterna följer av speciallagstiftning, t.ex. skollagen, socialtjänstlagen hälso- sjukvårdslagen eller plan- och bygglagen. Kommunernas självständighet är dock begränsad genom statlig kontroll i olika avseende, såsom genom möjligheter till materiel överprövning i domstol och överordnade centrala myndigheters tillsynsverksamhet.

För de uppgifter som kan komma ifråga i innovationsplattformarna är det dock kommunernas allmänna kompetens som är av intresse, vilket antingen följer av utpekade kompetenser i kommunallagen, kompetensbegränsande principer eller kompetensutvidgande regler i annan lag. I botten ligger dock principerna för det kommunala självstyret. Kompetensreglernas grundkonflikt kan beskrivas som avvägningen mellan å ena sidan kommunernas krav på lokal bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering å den andra.

I centrum står den allmänna kompetensregeln i kommunallagen (2:1) som föreskriver att kommunerna själva sköter angelägenheter *av allmänt intresse* som har anknytning till *kommunens område* eller *deras medlemmar* och som inte ska handhas *enbart av staten*, *en annan kommun*, eller *någon annan*. Även i regeringsformen finns regler om den kommunala självbestämmanderätten som fastställer att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.<sup>7</sup> De regler och principer som berörs nedan är följaktligen ett gränsdragningsinstrument för att bl.a. dra upp gränsen mellan statlig och kommunal verksamhet, men också att ringa in de kommunala kärnområdena och därmed också signalera vilka uppgifter som ska vara förbehållna andra aktörer.

Det är alltså utifrån de kompetensreglerande principerna man får bedöma innovationsplattformarnas möjligheter att samverka med näringslivet i olika innovationsprojekt. Först och främst finns skyldigheten att iaktta allmänintresset, dvs. att det ska ligga i kommunmedborgarnas intresse att tillgodose behovet, dock inte i någon kvantitativ mening – även ett litet antal invånare kan representera ett allmänintresse. Däremot är det inte lagenligt om åtgärderna enbart tjänar vissa enskilda intressen. Bedömningen av allmänintresset är dock inte självklar och kan variera från tid till annan och tangerar ofta likställighetsprincipen nedan, men i praxis har framhållits att åtgärden ska uppbäras av ett allmänt till kommunen knutet intresse.<sup>8</sup> Den s.k. *lokaliseringsprincipen* innebär att kommunala angelägenheter inte utan uttryckliga undantag slutar vid kommungränsen medan *likställighetsprincipen* går ut på att kommuner inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än på saklig grund.<sup>9</sup> Vidare gäller *självkostnadsprincipen* som står i motsatsförhållande till verksamhet som enligt särskilda regler ska bedrivas på affärsmässig grund. Kommuner får dock driva näringsverksamhet genom att tillhandahålla

---

<sup>7</sup> RF 14:3 och prop. 2009/10:80 s. 212.

<sup>8</sup> RÅ 1993 ref. 25.

<sup>9</sup> Kommunallagen 2:2.

allmännyttiga anläggningar till kommunmedlemmarna, så länge det sker utan vinstsyfte.<sup>10</sup> Det är vidare tillåtet att allmänt främja näringslivet i kommunen, men individuellt stöd till enskilda företag är bara lagligt om det finns synnerliga skäl.<sup>11</sup> Över tid har även de olika principerna kommit att få en relativt klar innebörd, inte minst med hjälp av en rikhaltig praxis i domstolarna.

Det finns dock en rad undantag i kompetensutvidgande riktning i lagen om vissa kommunala befogenheter.<sup>12</sup> Här stadgas undantag från kravet på kommunal anknytning och självkostnad, liksom rätten för kommuner att lämna olika former av bidrag, bistånd och stöd. Av lagen följer också rätten att bedriva vissa typer av näringsverksamhet, verksamhet inom turism samt främja tjänsteexport och internationellt bistånd. Eftersom det rör sig om undantagsbestämmelser är utrymmet för tolkning begränsat; endast de uppräknade situationerna undantas. Lagen pekar ut konkreta situationer för exempelvis kollektivtrafik, bidrag till forskning och utbildning, infrastrukturinvesteringar, sysselsättningsfrämjande åtgärder, drift av turistanläggningar m.m. Emellertid refererar var och en av de i lagen uppräknade fallen till en konkret bestämd företeelse och bestämmelserna blir därmed knappast till någon större hjälp för den som vill testa en innovation i kommunal verksamhet.

Allmänt stöd till näringslivet brukar lämnas genom kommunernas näringslivskontor, t.ex. genom starta-eget-hjälp, företagsutveckling och locka till nyetablering. Men även mer utvecklade agendor förekommer såsom att attrahera investeringar, främja export, stärka samverkan i branscher och skapa kluster och innovationsmiljöer. Prioriterat är ofta att förbättra det lokala företagsklimatet exempelvis genom att arrangera aktiviteter, identifiera behov, bidra med kompetens, förmedla kontakter, skapa nätverk och samordna aktörer.

Näringslivskontorens verksamhet tycks dock inte riktigt svara mot innovationsplattformarnas behov, dels på grund av att näringslivskontoren i första hand riktar sig mot det privata näringslivet, dels på grund av att innovationsplattformarna arbetar mer mot vad som skulle kunna kallas företagsinterna frågor. Men om städer i framtiden tillsammans med näringslivet förväntas ta ett större ansvar för hållbar tillväxt ligger nog näringslivskontoren närmast till hands. Här finns kunskap om den lokala marknaden och näringslivsförhållanden i allmänhet. Lite vårdslöst uttryckt kan man säga att innovationsplattformarna skulle behöva understöd från ett ”upphottat” näringslivskontor.

Hur ska då grundlogiken i de kommunala kompetensreglernas innebörd förstås? Som nämnts ovan har principernas innebörd klarlagts i praxis under lång tid och utgör en hörnsten i svensk kommunaljuridik. Principen om kommunal självstyrelse står onekligen i centrum i domstolsavgörandena. Den har urgamla rötter och dagens reglering med ursprung i 1862 års kommunförordningar återfinns både i regeringsformen och i kommunallagens portalparagraf (1:1). Man ska ha detta i minne när man närmar sig innovationsplattformarnas frågor om juridik. En hel del av kompetensreglerna uppfattar vi

---

<sup>10</sup> Kommunallagen 2:7. Självkostnadsprincipen följer också av 8:3 kommunallagen där det framgår att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter man tillhandahåller.

<sup>11</sup> Kommunallagen 2:8.

<sup>12</sup> SFS 2009:47.

idag som konkurrensregler med ekonomiska förtecken, men är i själva verket föranledda av andra orsaker. Exempelvis är bakgrunden till förbudet mot individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare (ursprungligen från 1948) att kommunerna inte skulle bjuda över varandra med lockande subventioner och på sätt ge upphov till en olämplig lokalisering av näringslivet.<sup>13</sup> Inte ens i senare år förarbetena såsom i 1991 års kommunallag finns några uttalanden som uttryckligen anknyter till den marknadslogik om ekonomisk effektivitet som präglar EU rättens konkurrensregler. Istället är det just den kommunala kompetensen som regleras.<sup>14</sup>

Ibland kan de kommunalrättsliga principerna i sin tillämpning få samma effekt som konkurrensregler med EU-rättsligt ursprung. I vissa fall harmonierar de med varandra, såsom den kommunalrättsliga principen att enskilda företag inte får understödjas – som är en rättvisegrundad regel baserad på likställighet, men som passar väl ihop med EU-rättens krav på att privata företag inte får stödjas med subventioner. Motsatsen förekommer också, t.ex. blir den tvingande självkostnadsprincipen automatiskt en form av underprissättning som riskerar att snedvrider konkurrensen. Det uppkommer alltså motsägelsefulla signaler i systemet med skenbara likheter mellan kommunala principer och konkurrensreglerna.

För att återknyta till indelningen av rättsordningens tre nivåer – ytnivå, rättskultur och djupstrukturer blir normkonflikterna här särskilt tydliga. Ytnivåns ömsom motstridiga, ömsom harmonierande regler, förklaras av att de härleds från olika rättskulturer som alltså på ytnivå bildar till svårförenliga motsättningar.

Till detta ska också läggas betydelsen av olika juristprofessioner. Om en fråga av juridisk natur uppkommer i kommunal verksamhet vänder man sig till sina egna jurister. Först under senare år har de mer affärsjuridiskt orienterade konkurrensreglerna kommit att få betydelse även i offentlig sektor. Under denna omställningsprocess har kommunerna kommit att bli allt vanligare klienter hos de större affärsjuridiska advokatfirmorna, inte minst i processer inom upphandlingsjuridiken.

#### KONKURRENSPROBLEMET: OFFENTLIG – PRIVAT SAMVERKAN

Den allra största förändringen av rättslig karaktär i kommunal verksamhet under senare år är onekligen inflytandet av EU:s inre marknadsrätt, dvs. de regler som är ägnade att skapa *en* gemensam marknad. I sin omfattning och detaljrikedom är dessa regler och principer närmast oöverskådliga och beskrivningar av regelkomplexet leder ofta till svårigheter att se skogen för alla trån. Syftet här är att beskriva nyckelmekanismerna, dvs. de faktorer som utlöser respektive system – men också att peka på faktorer som gör att reglerna inte blir tillämpliga.

---

<sup>13</sup> Indén, Tobias. Kommunerna och deras ansvar för konkurrensen, i Sveriges kommunaljuridiska förening 100 år. Festskrift Iustus 2015. s. 127 f. och där angivna källor.

<sup>14</sup> Angående förbudet mot stöd till enskilda företag anger regeringen att det finns flera skäl till detta. Det enda renodlade marknadsekonomiska argumentet är dock att det enligt internationella överenskommelser Sverige slutit inom t.ex. GATT, EFTA och frihandelsavtal med EU är stöd till enskilda företag konkurrensnedvridande och därför inte tillåtna. Prop. 1990/91:117 s. 32.

Den inre marknadsrätten kan sägas bestå av tre huvuddelar, regler om fri rörlighet,<sup>15</sup> regler om konkurrens,<sup>16</sup> och regler om statsstöd.<sup>17</sup> Tillsammans bildar de ett rättsligt fundament i det marknadsekonomiska systemet med rötter huvudsakligen i neoklassisk ekonomisk teori om effektiva marknader.<sup>18</sup> Regelsystemen är omnipotenta genom ständig närvaro överallt och kan alltid prövas rättsligt, från den mest övergripande princip till den minsta detalj.

På EU-nivån är syftet att konkurrens- och marknadsförutsättningarna ska vara lika i hela unionen och att inget företag genom offentliga åtgärder ska få en konkurrensfördel före någon annan. Det är således inte omsorgen om kostnadseffektiv användning av skattebetalarnas pengar som är bakgrunden till upphandlingsreglerna, utan skälet är att säkerställa att alla företag får lika möjlighet att sälja sina varor och tjänster.<sup>19</sup> Inte heller föranleds dessa regler av några rättviseföreställningar om likabehandling eller skälighet, utan endast av ett objektivt konstaterande att ett företags ev. konkurrensfördelar endast ska kunna erövrats på egna meriter.

Det är EU-rättens definitioner av begreppen ”ekonomisk verksamhet” respektive ”företag” som bestämmer om en verksamhet faller under regleras tillämpningsområde. Ett företag som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet omfattas således av reglerna och här tillämpas en mycket extensiv definition av begreppen. I rättslig mening blir ett offentligt organ som på något sätt närmar sig området för en existerande eller potentiell marknad att ses som ett företag som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet.

Vid ekonomiska transaktioner eller annan samverkan mellan offentliga och privata organ kan man således utgå från att reglerna blir tillämpliga. Dessutom är det både nödvändigt och önskvärt, t.ex. i form av köp av varor och tjänster. Utifrån marknadsperspektivet finns dock alltid risk för konkurrenssnedvridande effekter. Risken består då i att förmåner tillkommer ett visst privat företag eller att den offentliga aktören gynnar sin egen verksamhet i den mån man själv agerar på den konkurrensutsatta marknaden.

Några grundmekanismer i regellogiken kan vara värt att hålla i minnet när man bedömer projekten i innovationsplattformarna utifrån konkurrensproblemet. Vid prövning av om ett visst förfarande är lagenligt finns tre alternativa vägar för att legitimera förfarandet.

- *Följa reglerna*

För de vanligast förekommande samarbetena finns specialregler att följa som säkerställer konkurrensen eller minimerar de negativa effekterna av att konkurrensen påverkas. Exempel på detta kan vara upphandlingsreglerna eller gruppundantag för stöd till företag inom vissa utpekade verksamheter av allmänintresse. Det finns ofta flera olika alternativ, men de innebär som regel någon form av konkurrensutsättande skede i processen.

---

<sup>15</sup> Handelshinder i form av nationella regler om icke-tariffära handelshinder eller åtgärder med motsvarande verkan.

<sup>16</sup> Huvudsakligen upphandlingslagarna inkl. tilldelning av tjänstekoncessioner, men även principer om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som utlöpare av FEUF art. 106.

<sup>17</sup> FEUF art. 107 och Altmarkreglerna eller motsvarande, de minimis, gruppundantag, etc.

<sup>18</sup> Först i andra hand beaktas icke-ekonomiska värden, men då utifrån en sträng proportionalitetsavvägning.

<sup>19</sup> Skattebetalarperspektivet är således i första hand en nationell angelägenhet även om Kommissionen under de senaste åren börjat framhålla även detta.

- *Försumbar effekt – undantag*  
På EU nivå finns som regel tröskelvärden eller s.k. de minimis-regler som undantar förfaranden som inte påverkar marknaden i tillräcklig grad. I nationell rätt kan dessa vara tröskelvärden sättas betydligt lägre
- *Ingen konkurrenssnedvridning*  
För det tredje kan samarbetet iscensättas så att någon kommersiell fördel inte uppkommer. Det brukar uttryckas som den marknadsekonomiska investerarens princip, dvs. om den offentliga aktören uppträder som vilket företag som helst uppkommer inte heller några konkurrenssnedvridande effekter.<sup>20</sup>

Det ska framhållas att det även finns en tidsfaktor av betydelse i sammanhanget. Rättsliga bedömningar görs i huvudsak på basis av konkreta företeelser som kan analyseras i efterhand. För detta krävs dokumentation t.ex. i form av beslut inom kommunen, bokföring, fakturor, avtal etc. Det betyder att ju närmare ett samarbete kommer punkten för avtal, beslut eller köp, desto närmare kryper också den rättsliga bedömningen om förförandet står i överensstämmelse med konkurrensreglerna

### *Offentlig privat samverkan i samhällets tjänst*

Konkurrensproblemet är komplext och de konkurrenssnedvridande mekanismerna måste till fullo förstås för att i det enskilda fallet göra en ändamålsenlig bedömning. Kärnområdet för när offentlig privat samverkan aktualiseras är när syftet är att utveckla ansvarsområden som ligger inom den offentliga sfären, vilket här kallas offentlig privat samverkan i samhällets tjänst. Normalt är det just detta som avses med offentlig privat samverkan. Hit räknas traditionell marknadsutsättning av kommunala ansvarsområden t.ex. genom att företag mot ersättning fullgör uppgifter inom skola, vård och omsorg. Man tar helt enkelt hjälp av privata aktörer under antagandet att det sker mer effektivt och flexibelt under konkurrenstryck. I dessa fall består risken för konkurrenssnedvridning oftast av att verksamhet egenregi premieras på bekostnad av de privata utförarna.

Begreppet ”offentlig privat samverkan” förekommer under många beteckningar, inte utan viss förvirring. Med förkortningen OPS<sup>21</sup> menas vanligen en entreprenadform för infrastrukturinvesteringar eller större bygg- och anläggningsprojekt.<sup>22</sup> Nära besläktat är s.k. tjänstekoncessioner som innebär att en privat aktör ges rätt att utföra en tjänst som inte betalas direkt av det allmänna, utan istället av de som använder tjänster, t.ex. rätten att uppbära parkeringsavgifter mot att ombesörja parkering på kommunal mark.

För att upprätthålla konkurrensneutralitet i dessa fall finns flera etablerade vägar som bl.a. följer av speciallagstiftning, t.ex. skollagen, lagen om valfrihetssystem etc. Vidare är upphandlingslagarna tillämpliga eller i förekommande fall EU-rättsliga principer om transparens, likhet, icke-diskriminering och proportionalitet. Även manualer från

---

<sup>20</sup> Market-economy investor principle. För tydlighetens skull gäller inte detta upphandlingsreglerna, eftersom det är definitionen av en upphandlande myndighet som avgör när reglerna ska tillämpas (statliga och kommunal myndigheter samt offentligt styrda organ som tillgodoser behov i det allmännas intresse).

<sup>21</sup> Offentlig Privat Samverkan.

<sup>22</sup> Innebär normal ett den att privata parten tillhandahåller en tillgång eller tjänst och samtidigt bär en betydande risk och ledningsansvar samt att ersättningen är kopplad till prestation.

myndigheter som Kommissionen eller Konkurrensverket är av praktisk betydelse, exempelvis tillhandahåller Konkurrensverket vägledning för hur entreprenadprojekt för byggande ska genomföras konkurrensneutralt. I botten ligger också statsstödsreglerna som utlöses så snart en ekonomisk överföring inte kan legitimeras genom att det uteslutande är ersättning för utförandet av en allmännyttig uppgift. Regelsystemen är svår genomträngliga, ofta med överlappande regler i en mix av primärrätt, sekundärrätt, kommissionsförordningar, vägledningar samt en omfattande EU-rättslig rättspraxis. Den gemensamma logiken är dock att via rättslig reglering så att säga simulera fram den fria marknadens funktionssätt.

### *Offentlig privat samverkan i näringslivets tjänst*

Samarbetsprojekten i innovationsplattformarna skiljer sig från de som beskrivs ovan genom att de inte tar sin utgångspunkt i den offentliga sfären. Projekten hämtar istället sina premisser från näringslivet, främst genom problemformuleringar tagna från kommersiella förhållanden, alltså med logiken: ”Det som är bra för det lokala näringslivet är också bra för staden”. Projekten kan därför närmast få beteckningen offentlig privat samverkan i näringslivets tjänst.

Bland innovationsplattformarnas samverkansprojekt finns exempel på alla hållbarhetsdimensioner, särskilt ekologisk, ekonomisk och socialt hållbart byggande, boende och energianvändning. Flera rör konkreta uppslag om affärsutveckling tillsammans privata företag i syfte att utveckla affärs- och ägandemodeller eller nätverksbaserade modeller för organisation och styrning. På så sätt främjas de allmänna intressena först indirekt genom starka och konkurrenskraftiga företag med lokal anknytning. Det skapar arbetstillfällen, främjar integration och en omställning till ett hållbart samhälle.

Även om det finns en underliggande önskan om att innovationsplattformarna ska generera kommersialiserbara resultat, vilka i enlighet med Vinnovas policy ska vara föremål för avtal om allmän tillgänglighet m.m., talar det mesta för att kunskapsframstegen befinner sig i ett tidigt skede eller i mindre skala. Några större ”sociala innovationer” som kan skyddas med ensamrätt eller hemlighållande tycks i alla fall ännu inte sprungit ur projekten.

I Vinnova-rapporten *The innovation plattform*<sup>23</sup> framhåller författarna att goda innovationsprocesser präglas av växelverkan mellan processer som främjar ekonomisk effektivitet genom exploatering (exploitation) och sådana som främjar innovation genom utforskande (exploration). Exploateringsfasen utmärks av ord som raffinering, val, produktion, effektivitet, urval, implementering och verkställighet, medan utforskandefasen karaktäriseras av ord som sökande, variationer, experimenterande, lek, flexibilitet och upptäckt. Innovationsprocesser är enligt författarna en interaktiv process där fokus växlar mellan de båda processerna och spänningen dem emellan utgör själva motorn i växlandet. Förhållandet mellan dem är inte linjärt, fokus växlar från tid till annan där slutresultatet successivt raffinerar fram.

Även om projekten i innovationsplattformarna för hållbara attraktiva städer kan vara konkreta befinner de sig ett slags *förkommersiellt* stadium där idéerna utvecklas och ännu

---

<sup>23</sup> Vinnova report VR 2009:25 *The Innovation Platform – enabling balance between growth and renewal*.

inte fått fastare form. Det tycks heller inte uppkommit något mer konkret konkurrensproblem. Så länge något specifikt inköp, beställning eller liknande aktualiserats finns sällan något konkurrensproblem.

Det betyder att konkurrensproblemet i första hand hör hemma i den ovan nämnda exploateringsfasen. Det är här den juridiska infrastrukturen fastställs, samarbetsavtal skrivs, bolagskonstruktioner upprättas och myndigheter fattar överklagbara beslut. Typiskt sett är det beslut om inköp av produkter eller tjänster som triggar konkurrensreglerna, t.ex. frågan om upphandling eller inte. Även andra forbundna åtgärder i den kommunala sfären, såsom beslut eller avtal med privata aktörer får motsvarande funktion och utlöser det konkreta konkurrensproblemet. Det är således inom exploateringsprocessen som konkurrensproblemet i första hand uppstår, medan det i den utforskande och experimenterande processen torde ske mer undantagsvis.

Även om nu området för det som här kallats konkurrensproblemet smalnats av genom att se det som en särskild form av offentlig privat samverkan i näringslivets tjänst, kan naturligtvis kommersiellt åtråvärd kunskap ändå uppkomma. Men sett renodlat utifrån konkurrensproblemet premisser krävs ytterligare en förutsättning, nämligen en snedvridning av konkurrensen genom att någon fått konkurrensfördelar av något slag. Motsatsvis innebär detta att om det offentliga agerar kommersiellt i enlighet den marknadsekonomiska investerarens princip, finns inte heller något konkurrensproblem eftersom man då betar sig som vilket företag som helst.

Sedan 2010 finns en specialregel i konkurrenslagen som i vissa fall kan förbjuda offentlig säljverksamhet (3:27) om det snedvrider eller riskerar att snedvrida eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Reglerna gäller enbart egen försäljning av varor eller tjänster på öppna marknaden. Regelns effektivitet är omdiskuterad och kräver att man visar att konkurrensskada uppkommer i det enskilda fallet. De fall som prövats i domstol gäller framförallt när det offentliga säljer eget överskottsutrymme på marknaden.

Det kan tyckas motsägelsefullt att en offentlig aktör skulle uppträda renodlat kommersiellt, men konkurrensreglerna lägger inget hinder i vägen, givet att syftet är att främja det lokala näringslivet och inte som i föregående avsnitt utförande av tjänster som det allmänna ansvarar för. Däremot finns som framgått i avsnittet om kompetensproblemet helt andra regler som försvårar ett sådant agerande, t.ex. självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen. Men om ambitionen är att bringa ordning i ett system där relationerna mellan orsak och verkan är komplexa, behöver de ingående faktorerna och deras interna logik utredas noggrant.

Återfört till rättsordningens tre nivåer – ytnivå, rättskultur och djupstrukturer kan man konstatera att konkurrensproblemet återfinns som ett komplicerat spel på ytnivån. Spännvidden mellan handlingsdirigerande regler och principer gör dock innehållet svårtolkat, inte minst eftersom juridiken ska kombinera den normalt självreglerande marknadens funktioner med krav på att man på förhand ska kunna utläsa vad som tillåtet respektive otillåtet

## SLUTSATSER

De olika kunskapsplattformarnas karaktärer varierar i hög grad och någon entydig bild är svår att ge. I botten finns dock en gemensam ambition om att åstadkomma innovationer – vilket i detta sammanhang knappast betyder mer än sökande efter nya lösningar. Kombinationen av ekonomisk tillväxt och uthållighet är också central. Ur det rättsliga perspektivet är det emellertid betydelsefullt att attraktiva hållbara städer ska förverkligas i en kommunal mylla där tre parallella rättsliga strukturer påverkar innovationsprocessen. Kombinationen av byråkratisk förvaltningskultur, kommunala kompetensregler och EU-rättslig konkurrensideologi bildar en svärfångad inre logik som slumpvis tycks samverka, upphäva eller motverka varandra.

Under en utforskande fas i innovationsprocessen (exploration) märks byråkratiproblemet inte så mycket. Det fria sökandet i en förkommersiell fas ger inte upphov till forbundna beslut eller annan dokumentation som ska passera det kommunala kontrollmaskineriet. Först i exploateringsfasen (exploitation) ska ev. innovationerna inordnas i verksamheten och först då framträder de rättsliga motsättningarna tydligt. Men den byråkratiska förvaltningskulturen ligger djupt rotad i västerländska rättsordningar i form av djupstrukturer och låter sig knappast påverkas i någon större omfattning. Lärdomen är i stället att redan i sökprocessen uppskatta hur väl innovationsidéer kan komma att infogas i en rättslig byråkrati. Byråkratiproblemet är därmed egentligen inte möjligt att bemästra via regeländringar på ytnivån.

På ytnivån återfinns de konkreta rättsreglerna och den explicita argumentationen om hur reglerna ska tillämpas. Särskilt i spänningsfältet mellan kompetens och konkurrens ger detta upphov ömsom motstridiga, ömsom harmonierande effekter. Först genom analys av de djupare lagren såsom rättskultur kan man förstå orsakerna till de begränsningar som uppkommer på ytan. Frågan är då om de kompetensbegränsande principerna kan ändras eller justeras för att mer harmoniera med konkurrensreglerna.

Vad gäller projekten i kunskapsplattformarna är det framförallt självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen som interagerar dåligt med konkurrensideologin. Båda principerna kan dock reverseras genom uttryckliga undantag i form av annan lagstiftning. Så har ju också skett i flera fall t.ex. genom undantagen i lagen om vissa kommunala befogenheter. Här pekats flera områden ut där verksamheten istället ska bedrivas affärsmässigt och situationer där kommunalt stöd är tillåtet – alltså ett sätt att neutralisera de båda principerna på vissa områden.

Problemet är emellertid att självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen lever i en komplicerad symbios med konkurrensreglerna. Det går inte att införa undantag från principernas tillämpning utan att det också medför effekter för konkurrensproblemet. Självkostnad och stödmottagande blir automatiskt konkurrensnedvridande, medan affärsmässighet som huvudregel är förbjudet. Detta komplicerar onekligen ett fritt sökande efter innovationer om näringslivssamverkan eftersom så många alternativ tycks leda in i en rättslig återvändsgränd som förutsätter undantag i lag.

Vidare medför konkurrensproblemet i sig en mängd krångliga avvägningar, inte minst genom en svårgenomtränglig regelmassa på både svensk och EU-rättslig nivå. Till skillnad från lagstiftning som tillkommit på den nationella arenan, karaktäriseras EU-rätten av att



rättskällorna, såväl domstolsavgöranden som primär- och sekundärrätt, är kompromisser. Först i närmare belysning i konkreta fall avslöjas att det under ytan döljs olösta konflikter. Några traditionella förarbeten finns inte i EU-rätten och avvikande meningar tillåts inte i EU-domstolarna, vilket resulterar i avgöranden öppna för tolkning. Effekten är att olika intressenter försöker inmuta ”sin tolkning” av rättsläget och därför förekommer ofta olika konkurrerande analyser av vad som egentligen är tillåtet respektive otillåtet.

Som framgått tidigare är Sverige i en europeisk jämförelse unikt med i hög grad autonoma kommuner och landsting. Med egna beslutande församlingar med rätt att beskatta invånarna och med ansvar för allt från sjukvård, skola, social omsorg till kollektivtrafik och planmonopol står Sverige i en särklass. Till detta ska läggas att Sverige även följt sin egen väg i förnyelsearbetet av offentlig verksamhet i form av privatisering och marknadsutsättning.<sup>24</sup> Till skillnad från exempelvis den brittiska privatiseringsmodellen där man ofta sålt ut offentlig verksamhet, har den svenska modellen inneburit att man låtit offentliga lösningar samexistera med privata, vilket på den rättsliga arenan innebär att de EU-rättsliga konkurrensreglerna omedelbart utlöses i en mycket stor mängd lokala organ med tradition av högt självstyre. Under dessa förhållanden blir det svårgörigt att inrätta effektiva styrsystem för att hantera konkurrensproblemet i kommunerna. Till skillnad från statlig styrning kan man inte använda tvingande central implementering i form av tillämpningsföreskrifter etc. när man som här ska hantera en många gånger oklar rättslig materia i 290 självstyrande kommuner.

En ytterligare slutsats är att det bakom kunskapsplattformarna framträder en delvis ny rollfördelning. Staden blir en konkurrent på en marknad tillsammans med privata företag. Tillsammans blir de marknadsaktörer som uppträder på gemensam front mot grannkommuner respektive andra företag. De får ett gemensamt intresse av tillväxt/vinst och därmed att hemlighålla (eller i alla fall inte offentliggöra) strategisk kunskap.

Slutligen kan man ställa frågan hur man ska gå vidare för att skapa kunskapsplattformar för hållbara attraktiva städer. Som framgår av inledningen har analysen av juridikens funktioner i kunskapsplattformarna varit av dekonstruerande slag i syfte att förstå de olika reglernas samspel med varandra och hur problemområdena interagerar. Nästa steg är att kunna rekonstruera ett styrsystem som tar hänsyn till de uppenbara spänningar som finns. För detta krävs dock mer konkret information än vad som funnits hittills. Främst krävs analys av utmärkande egenskaper i enskilda projekt i kunskapsplattformarna i både i rättsligt och socialt avseende. Inte minst gäller det de värderingar och nödvändiga prioriteringar som måste genomsyra de styrmekanismer man ska tillämpa.

---

<sup>24</sup> Introduction to comparative public administration – administrative systems and reforms in Europe. Sabine Kuhlmann and Helmut Wollman. Elgar 2014.

## Internationell utblick

Som vi nämnde i inledningen har vi gjort en internationell utblick för att jämföra de svenska plattformarna med liknande initiativ i andra städer och kunna sätta Sveriges arbete med innovationsplattformar för hållbara städer i ett bredare perspektiv. I den internationella utblicken har vi försökt förstå vad en innovationsplattform kan vara, hur innovationsplattformar är kopplade till det övriga innovationssystemet och på vilket sätt innovationsplattformar kan tänkas bidra till hållbar stadsutveckling och tillväxt. Totalt har vi intervjuat ett 60-tal personer i de sex städer vi har besökt. De intervjuade har arbetat med stadsutveckling, innovation och förändringsprocesser i lokala och regionala offentliga förvaltningar, företag, akademi och frivilligorganisationer. Varje intervju har varat i cirka en timma och handlat om hur man arbetar idag, huruvida innovation är viktigt eller inte, vilka hinder för innovation som man upplever och vad man anser vara framgångsfaktorer. Hela den internationella utblicken finns redovisad i en separat rapport, som ger en fördjupad beskrivning av de plattformar vi har besökt, vilka vi intervjuat och vad de berättat.

Att studera frågan om innovation i stadsutveckling och innovationsplattformar på ett djuplodande sätt i städer utomlands har varit utmanande eftersom vår förståelse begränsas av det urval av respondenter som vi har gjort och den berättelse som de vi har samtalat med har gett oss. Dessutom är mycket av det vi fått beskrivet beroende av specifika lokala förutsättningar och kulturella aspekter som är svåra att överblicka när man gör ett kortare besök och träffar ett fåtal personer. Trots dessa begränsningar har vårt relativt omfattande antal intervjuer gett oss intressanta bilder av varför och hur städer arbetar med innovation och hur plattformslikande strukturer i andra städer fungerar och bidrar till stadsutvecklingsprocessen. Bilder som förhoppningsvis kan vara till nytta för Sveriges fortsatta arbete med innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer.

Under arbetets gång har det blivit tydligt att det finns vissa olikheter men framförallt många likheter mellan de innovationsinitiativ som vi har besökt och den svenska satsningen på innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer. Olikheterna ligger bland annat i hur man historiskt har samarbetet mellan det privata och offentliga och likheterna till exempel i att man försöker hitta lösningar på ungefär samma komplexa urbana utmaningar som svenska städer har. Andra likheter är att man i alla städer ser samverkan som en nödvändig väg framåt och att man initierar liknande processer som i Sverige för att skapa idéer, testa och skala upp innovativa lösningar.

### INNOVATIONSPLATTFORMAR – ETT SÄTT ATT ORGANISERA SAMVERKAN FÖR EN HÅLLBAR STADSUTVECKLING

De exempel på innovationsplattformar som vi har studerat i den internationella utblicken visar att det finns många sätt att organisera och finansiera samverkan och olika typer av mötesplatser för grupper som vill utveckla staden. På de plattformar vi har studerat möts oftast näringsliv, stadens invånare och kommunadministrationen, men även akademien och civilsamhället finns representerad i flera av initiativen. Ibland är alla parter med och äger plattformen, men oftast är det en aktör som tar ansvar för initiativet och skapar en process

där flera bjuds in att medverka. Aktören i fråga är ibland kommunen, men ofta har man skapat någon form av samägd, fristående organisation som flera är med och finansierar.

De innovationsplattformar vi har besökt bidrar till en hållbar stadsutveckling på många olika sätt. De fungerar till exempel ofta som visionsskapare kring vilken utvecklingsväg som staden ska ta. Många av plattformarna fungerar också som idébanker genom att de utvecklar, testar och demonstrerar nya idéer. Ofta fungerar de också som platser för lärande genom att de bygger upp och förmedlar kunskap på ett ordnat sätt, till exempel genom att utvärdera nytänkande initiativ. De är också ofta beroende av externa medel, till exempel från filantroper, internationella biståndsgivare eller nationella myndigheter, vilket tenderar att göra dem till någon form av medlare, som länkar samman olika nivåers och aktörers intressen i staden.

Plattformarnas framgång beror i relativt hög utsträckning på personerna som driver dem och hur väl de lyckas samspela med den politiska och ekonomiska makten. Många av de plattformar som pekats ut som framgångsrika har letts av seniora, kraftfulla personer med stort personligt mandat att driva olika typer av utvecklingsfrågor. Dessa har ofta omfattande kontaktnät och är väl förankrade hos olika aktörer. I de fall yngre personer har drivit initiativen har de ofta vittnat om betydelsen av seniora personer som banat väg för satsningen genom att till exempel ge den nödvändiga ekonomiska resurser, agera ambassadörer eller skydda initiativet mot nedskärningar och omorganisationer. Dock är det inte ovanligt att organisationer tillsätter juniora medarbetare i innovationsprojekt då projekten kan upplevas som högriskprojekt och att seniora medarbetare drar sig för att gå in i denna typ av projekt.

De flesta av plattformarna som vi besökt är delar av ett större innovationssystem. De refererar nästan alltid till att de vill bidra till att övergripande politiska visioner och målbilder för staden nås, t ex miljö- och klimatstrategier, mål om att bekämpa fattigdom och socialt utanförskap och tillväxtpolitiska ambitioner. Det finns också en medvetenhet hos plattformsrepresentanterna om vilka andra innovationsinitiativ som finns i staden, även om man inte alltid samarbetar med dem. Vi har också fått intrycket av att det i de flesta städer verkar saknas en övergripande bild av hur olika innovationsinitiativ hänger samman och vilken roll olika innovationsaktörer spelar. Man kan så klart argumentera för att detta är en naturlig och bra situation som tyder på ett rikt och omfattande innovationssystem, men samtidigt är det många av de vi talat med som uttrycker en önskan att det skulle finnas ett mer strategiskt förhållningssätt till innovation från stadens sida.

#### MÅNGA LIKHETER MED DE SVENSKA INNOVATIONSPLATTFORMARNA

Trots betydande kontextuella skillnader mellan de svenska plattformarna och de initiativ som vi har studerat i andra länder så finns det också många likheter. Flera av de slutsatser vi har dragit kopplade till den svenska satsningen förstärks av den internationella utblicken.

En generell observation är att de innovationsplattformar vi besökt i andra städer precis som i Sverige delvis eller helt drivs vid sidan av rådande organisationsstrukturer. Till exempel drivs de ofta som projekt och saknar därmed en tydlig förankring i olika organisationers ordinarie verksamhet. Likt svenska plattformar är de också ofta finansierade av externa parter, som nationella myndigheter och internationella biståndsorganisationer.

Organiseringen i projekt ökar förvisso plattformarnas möjligheter att ”ta höjd” i utvecklingsarbetet och vara djärva, men samtidigt gör projektifieringen av innovationsprocesserna att de som verkar i plattformen tvingas lägga mycket kraft på att förankra plattformens relation till den ordinarie verksamheten och att till exempel äska medel från olika källor för att säkerställa en kontinuerlig finansiering av utvecklingsarbetet.

Vidare brottas även plattformarna utomlands med utmaningar kopplade till det faktum att innovationsarbetet bygger på samverkan. Till exempel gör vikten att hela tiden vara relevanta för många - och då inte minst beslutsfattare - att man, precis som i Sverige, försöker att tidigt påvisa påtagliga resultat även om man egentligen arbetar med komplexa utvecklingsfrågor som löper över många år. Man behöver som någon uttryckte det *”identifiera de lågt hängande frukterna och plocka dem tidigt i processen”*. Ett annat konkret samverkansperspektiv är att de flesta menar att ett framgångsrikt innovationsarbete i stadsutvecklingssammanhang bygger på att man har ett välfungerande samarbete med enskilda, såväl som, grupper av medborgare. Man menar att förutsättningarna för att arbeta innovativt ökar när gemensamma visioner och mål beskrivs på ett tydligt sätt så att alla i staden känner sig delaktiga och även aktivt deltar i utvecklingsarbetet. Samtidigt poängterar flera av de vi talat med det paradoxala i att de både vill arbeta med användardriven innovation samtidigt som de många gånger upplever en stor ovilja till förändring bland de som bor i staden och därför behöver lägga stor kraft på att påverka medborgarnas kunskap och attityder kring olika frågor.

En annan tydlig likhet är att de utländska plattformarna i mångt och mycket driver samma typer av innovationsprocesser på lokal nivå som de svenska plattformarna och precis som i Sverige sker det ofta en sammanblandning av begreppen innovation och entreprenörskap. Många av de vi har intervjuat ser entreprenörskap som en förutsättning för innovation, men det finns också de som varnar för ett för ensidigt fokus på jobbtillväxt och entreprenörskap, eftersom det inte nödvändigtvis är synonymt med en innovativ och hållbar stadsutveckling i bredare bemärkelse. Precis som i Sverige har de utländska initiativen svårt att öka sitt engagemang innovationsprocessernas sena skeden, det vill säga insatser som handlar om att skala upp, sprida och implementera goda idéer. Exempel på dylika insatser kan vara att öka stödet till marknadsbaserade aktörer, använda offentlig upphandling på ett mer strategiskt sätt och att bidra till ökade krav för hur mark fördelas till olika aktörer. I detta sammanhang är det viktigt att understryka att de lösningar som man försöker implementera via plattformarna ofta är under utveckling även i andra städer. Många av plattformarna skulle därför kunna bidra till en ökad förändringstakt globalt sett om de lyckas skapa bättre strukturer för att systematiskt plocka upp goda innovationer från andra städer, samtidigt som man arbetar med att utveckla egna nya lösningar.

Även om vi inte haft möjlighet att sätta oss in i den legala strukturen i de länder vi har besökt har vi ändå noterat att rättsliga motsättningar på strukturell nivå påverkar arbetet. Exempelvis vittnar flera företrädare för offentliga organisationer om de dubbla roller som en ingående innovationssamverkan innebär. Man uttrycker detta till exempel genom att man från offentligt håll upplever det som problematiskt att både möta krav på transparens och likabehandling, och samtidigt ingå i ett nära utvecklingssamarbete med företag.

## FLERA GODA EXEMPEL PÅ NYSKAPANDE SAMVERKANSFORMER

Analysen av de svenska plattforminitiativen visar att en av de största utmaningarna i de svenska städerna är att få in näringslivet i innovationsplattformarna, vilket är fallet även i många av de plattformar vi besökt utomlands. Samtidigt ger den internationella utblicken flera intressant exempel på långtgående samverkan mellan privata och offentliga aktörer där man både samäger organisationer med särskilt ansvar att utveckla staden, som exempelvis i Manchester, där man använder stadens fysiska infrastruktur för testa nya lösningar eller som i Vancouver där man låter personer från näringslivet driva utvecklingsprocesser nära kopplade till kommunorganisationen eller som i Amsterdams Smart City. Dock domineras ofta samarbetena av stora företag och de intervjuade personerna ger uttryck för behovet av att skapa strukturer som bättre inkluderar mindre företag i samarbete med den offentliga sektorn.

Precis som i Sverige finns det stora lokala skillnader mellan hur olika städer väljer att organisera själva innovationssamverkan och den internationella utblicken visar på flera intressant exempel där de kommunala förvaltningarna hittat nya former för innovationsarbetet. Detta gäller inte minst i Los Angeles där kommunen varit kreativ i att bilda olika typer av fristående, ideella och frivilligbaserade innovationsorganisationer som sedan getts i uppgift att för att driva innovativ utveckling. Ett sådant exempel är LA Food Policy Council som bland annat arbetar med att skapa tillgång till hälsosam mat i fattiga stadsdelar. Organisationen är instiftad av kommunen och har lokaler inne i kommunadministrationen, men drivs samtidigt som en helt fristående verksamhet som medlar mellan olika parter i hela värdekedjan. På så sätt kan kommunen driva frågor som initialt utmanar även den egna organisationen med större kraft, än om arbetet drivits inom den kommunala förvaltningen. En annan kreativ organisationsform för innovationsarbetet är de av Bloomberg Foundation instiftade I-teams, som är externt finansierade ämnesneutrala innovationsgrupperingar som bäddas in i kommunadministrationen. I-teamsen arbetar med en förutbestämd metodik och driver genom en systematisk innovationsprocess fram nya lösningar på avgränsade utmaningar som kommunen arbetat fram.

## Slutord

Det har i denna rapport varit vår ambition att ge en bred belysning av Vinnovas satsning Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer. En viktig del i denna belysning har utgjorts av vår strävan att skapa en djupare förståelse för satsningen genom att använda tolkningsramar hämtade från organisationsteori, juridik och offentlig administration. Syftet har varit att bereda ett bättre underlag för fortsatta arbeten inom Vinnova, städerna och innovationsplattformarna. Mot bakgrund av att detta är ett arbete som fortfarande är i sin linda med begränsad erfarenhet och förståelse bland alla inblandade parter (inklusive akademien) så måste det bedömas som allt för prematurt att sammanställa slutsatser i en detaljerad normativ form med en tydlig önskan eller åsikt om hur arbetet skall utformas framöver. Trots detta har vi i vårt arbete erhållit en stark övertygelse om att satsningen givit både viktiga och betydande effekter på synen på innovation i bred samverkan inom stadsutvecklingsområdet. Även om det är allt för tidigt att bedöma den långsiktiga utvecklingspotentialen så visar fenomenet besitta ett antal egenskaper som gör det intressant för fortsatt stöd, utveckling och kunskapsbildning. En av de mest påtagliga slutsatserna från vår studie är just att det tar tid att finna former för denna typ av stadsutveckling och att det i sin tur kräver uthållighet från inblandade intressenter. Det kan till och med sägas att komplexiteten i denna form av stadsutveckling går bortom vad som initialt kan förefalla vara fallet och fordrar därför en betydande uppbackning i termer av politisk förankring, kompetens och erfarenhet hos plattformsledarna, resurser samt ett strukturellt kapital för att kunna nå sin fulla potential. Det torde dessutom vara så att det föreligger ett antal omständigheter som ligger bortom plattformarnas omedelbara kontroll som måste anpassas för att stärka en långsiktig framgång för denna typ av stadsutveckling. Det handlar bl a om olika typer motsättningar i de legala strukturer som plattformarna verkar inom, utformningen och funktionen hos regionala och nationella innovationssystem samt en bättre beredskap hos såväl kommunala som privata aktörer att kunna hantera en mer komplex samverkansstruktur både med avseende på verksamheten som sådan och det ansvarsutkrävande som denna medför. För att mildra och motverka risker med denna typ av stadsutveckling är det viktigt att även fortsättningsvis möjliggöra kontinuerliga och betydande forskningsinsatser som med olika utgångspunkter och hemvister kan stötta den kunskapsbildning som utan tvivel är nödvändig för att utnyttja de fördelar som utvecklingen av innovationsplattformar kan generera utan att för den skull behöva bära alla de risker och kostnader som en sådan utveckling kan innebära.

## Referenser

Aagaard, P. 2011, Organizational Ambidexterity: How to be both innovative and efficient in the public sector, Working paper No. 5/2011 Roskilde Universitet, Danmark,

Ansell, C., and Gash, A., (2008) Collaborative governance theory and practice. *Journal of public administration research and theory* 18 (4) 543-571.

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

Arvidsson, N., och Mannervik, U., (2005) *Värdeskapande innovationsmiljöer*. Vinnova rapport 2005:15

Arvidsson, N., och Mannervik, U., (2009) *The innovation plattform – enabling balance between growth and renewal*. Vinnova report 2009: 25.

Argyris, C., (1990) *Overcoming Organizational Defences. Facilitating Organizational Learning*. Boston: Allyn & Bacon.

Bekkers, V., Edelenbos, J., and Steijn, B., (2011) *Innovation in public sector – Linking capacity and leadership*. Palgrave Macmillan.

Bengtsson, M. (2012), *Att genomföra politiska beslut: Varför blir det som det blir när vi vill så väl: Kunskapsunderlag inom KAIROS, Mistra Urban FUTURES, Göteborg*

Bontis, N, 1998, *Intellectual Capital: an Exploratory Study that Develops Measures and Models*. *Management Decisions*, 36(2), 63-76.

Brunsson, N., & Olsen, J.P., (1990) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

Campell, S., (1996) "Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development". *Journal of the American Planning Association*, Vol. 62, No. 3, pp. 296-312.

Cooper, J.R., (1998) *A multidimensional approach to the adoption of innovation*. *Management Decision*, Vol. 36, No. 8, pp. 493-502.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J., (1972) *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administration Science Quarterly*, vol 17: 1-12.

Czarniawska, B., (2005) *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur

Czarniawska, B., & Joerges, B., (1996) *Travels of ideas*. I Czarniawska & Sevón (eds.) *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter.

Damenpour, F., (1987) *The adoption of technological, administrative and ancillary innovations: impact of organizational factors*. *Journal of Management*, Vol.13, No. 3, pp. 392-402.

Damenpour, F., (1991) *Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators*. *Academy of Management Journal*, Vol. 34, No. 3, pp. 555-590.

Delegationen för hållbara städer, 2012, Slutredovisning av Delegationen för hållbara städernas verksamhet, M 2011:01 Frankelius, P, 2014, Innovation i offentlig verksamhet - VART STÅR VI? VART GÅR VI?, SKL, Stockholm  
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-108-2.pdf>

Delegationen för hållbara städer (2012) Förslag till fortsatt arbete för hållbar stadsutveckling. M 2011:01/2012/67, 2012-06-28.

Engwall, M., (2002) No project is an island: Linking projects to history and context. *Research Policy*, 1444, 1-10.

European Union (2000)

[http://www.consilium.europa.eu/sv/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/sv/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm)

Francis, D., & Bessant, J., (2005) Targeting innovation and implications for capability development. *Technovation*, Vol. 25, No. 3, pp. 171-183.

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

Forester, J., (1989) *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services. Past and present. *Public money and management*, 5(1), pp. 27-34.

Hill, M., & Hupe, P., (2014) *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: Sage.

Hjern, B., & Porter, D.O. (1981) Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2 (3), 211-227.

Hoch, C., (1994) *What planners do: power politics and persuasion*. Chicago: American Planning Association

Hood C, 1995, THE "NEW PUBLIC MANAGEMENT" IN THE 1980s: VARIATIONS ON A THEME' *Accounting , Organizations and Society*, Vol. 20, No 2/3, pp. 93-109, Elsevier Science Ltd, Great Britain

Hovlin, K., med flera (2011). Tjänsteinnovationer i offentlig sektor. Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens. Vinnova rapport 2011:12.

Huxham, C., and Vange, 2003) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.

Innes, Judith E. & Booher, David E. (2010) *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge.

Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M., (2007) *Projektlledning i offentlig miljö*. Malmö: Liber.



Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M., (2013) The project Organization as a Policy Tool in Reforming the Public Sector. *International Journal of Health Planning and Management*: 28: 122-137.

Jensen, C., Johansson, S., & Löfström (2015). Implementation in the era of accelerating projectification—Synthesizing Matland's conflict-ambiguity model and research on temporary organizations. Under review

Jensen, C., Johansson, S., & Löfström (2016). Project management in the context of public welfare practices – Identifying critical aspects in cross-boundary relationships. Under review

Johannessen, J-A., Olsen, B., & Lumpkin, G.T. (2001) Innovation as newness: what is new, how new, and new to whom? *European Journal of Innovation Management*, Vol. 4, No. 1, pp. 20-31.

Jonsson, L. och Solli, R 2009, Kommunledningens egenskaper och betydelse i "En referensram för studier av kommuner i förändring", (eds Brorström B, Nilsson V, Almquist R, Jonsson L och Ramberg U, Rapport 2 i Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie, Kfi, Göteborg

Karlsson, M. (2011). Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin? i A. Hellberg, M. Karlsson, H. Larsson, E. Lundberg, M. Persson. (Red.), *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling, Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet.* (pp.113-126). Örebro: Örebro universitet.

Klijn, E-H., (2008) Governance and governance network in Europe: An assesment of ten years of research on the theme. *Public management review* 10 (4) 505-525

Knight, K.F., (1967) A descriptive model of intra-firm innovation process. *Journal of Management*, Vol. 40, No. 4, pp. 478-496.

Lavén, F., (2008) Organizing innovation – How policies are translated into practices. Göteborg. BAS förlag.

Levitt, B., & March, J.G. (1988) "Organizational Learning". *American Sociological Review*, 37:319-340.

March, J., (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2, 71-87.

March, J.G & Olsen, J.P (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, 77: 281-296.

March, J.G & Olsen, J.P (1989) Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.

Moir, E. & Clark, G. (2014), *The Business of Cities*, Government Office for Science, UK

- Nählinder, J. (2012). Vi tar höjd för innovationerna. Att förstå innovationer i kommunal sektor. Helixrapport 12/3. Linköping: Linköpings universitet.
- Osborne S. (Ed.), 2010, *The New Public Governance Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London
- Paarlberg, L. E. and Bielefeld, W. 2009. "Complexity science - an alternative framework for understanding strategic management in public serving organizations." *International Public Management Journal* 12, 12, pp. 236-260.
- Pollitt, C. (2013). Thirty years of public management reforms: Has there been a pattern? I J. Bickerton & B. G. Peters (Eds.), *Governing: Essays in honour of Donald Savoie* (pp. 180 – 202). Montreal, QC: McGill-Queen's Press.
- Pressmann, J., & Wildawsky, A., (1973) *Implementation. How great expectation in Washington are dashed in Oakland*. Berkely: University of California Press.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973) *Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences*, 4, pp 155-169
- Rhodes, R., (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open university press.
- Rowley, J., Baragheh, A., & Sambrook, S., (2011) *Towards an innovation-type mapping tool*. *Management Decision*, Vol. 49, No. 1, pp. 73-86.
- Segercrantz, B., med flera (2015) *Challenging the innovation paradigm. A discourse analysis of the academic management discourse*. Paper presenterat på European Group for Organizational Studies
- SOU 1990:36 *Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor. Slutbetänkande av storstadsutredningen*.
- SOU 1995:142 *Att röja hinder för samverkan, egenmakt och arbetslinje. Delbetänkande från Storstadskommittén*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:118 *Storstadskommitténs slutbetänkande*.
- SOU 1998:25 *Statliga utredningar om segregationsfrågan. Del 2 Vägar till framgång*.
- Stacey, R. D. and Griffin, D. 2006. *Complexity and the Experience of Managing in Public Sector Organizations*. Routledge, Oxon.
- Styhre, A., (2013) *A social theory of innovation*. Liber: Stockholm.
- Suchman, M. (1995). *Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Svensson, J., 2008, *Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati. En studie av medborgarutskotten i Helsingborg*. Lund: Sociologiska Institutionen, doktorsavhandling.

Svensson, L., med flera (2007) Interaktiv forskning – för utveckling av teori och praktik. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Sveriges kommuner och landsting (2008) Stuprör och hängrännor. Stockholm: Kommentus Förlag.

Sveriges kommuner och landsting (2010) Hållbar stadsutveckling. Positionspapper. Stockholm: Sveriges

Torfiing, J. (2012). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (1): 27-47.

Ullstad, E., (2008) Hållbar stadsutveckling – en politisk handbok från Sveriges Arkitekter.

# Bilaga 1 Intervjufrågor

Intervjurunda 1

Kunskap

När förekommer innovation i er verksamhet?

Hur har synen på innovation förändrats under projektets gång?

Ge exempel på en artefakt (teknisk, kulturell etc) som symboliserar innovationsplattformen.

Hur används begreppet innovation i kommunen och hur förhåller sig den kommunala organisationen till begreppet?

Hur kompletterar IP kommunens innovationsstöd för näringslivet?

Hur säkerställs att den kunskap om innovation som plattformen skapar bevaras i kommunen?

Vilka arbetsprocesser ser ni som nödvändiga för att kunskapen och innovationsarbetet skall kunna spridas och utvecklas i kommunen/regionen/nationen?

Aktörer

Vilka aktörer (typer) är involverade i plattformen och hur?

Vilka drivkrafter och resurser har dessa aktörer för att arbeta med innovation?

Vilka aktörer sköter innovationsarbetet i kommunen annars?

Vilka resurser har kommunen att arbeta med innovation?

Hur förhåller sig aktörerna till de arbetsprocesser som plattformen har?

Hur förhåller sig aktörerna till de arbetsprocesser som kommunen har?

Nätverk (Vilka samarbetar, hur, vilka kopplingar finns mellan plattformar och mellan aktörer).

Vad är plattformens syfte och har det skiftat över tid?

Hur ser samarbetet mellan aktörerna som är involverade i plattformen ut?

Hur ofta, mål, roller..

Vilka externa aktörer utan anknytning till staden samarbetar plattformsmedlemmarna med (gäller även kunskapsutbyten)?

Varför samarbetar ni?

Vilka aktörer har varit viktiga för utvecklandet av plattformen och innovationsarbetet i plattformen?

Institutioner (värderingar – preferenser)

Vad är viktiga drivkrafter för skapandet av plattformen och vad är institutionella hinder

Institutionella faktorer som formar existerande praktik och behov?

Hur uppfattas plattformen i kommunen?

Hur uppfattas begreppet innovation i kommunen?

Hur ser ni på kommunens roll gentemot näringslivet i fråga om innovation? (kursiverade för att utredas vidare, forskningsfrågor?)

## Intervjurunda 2

Vad har ni och nyckelaktörerna landat i för syn på begreppet innovationsplattform?

Hur har ni organiserat för kreativitet (innovation) och nya perspektiv? Exemplifiera: Vad har ni gjort?

Hur har ni samverkat kring informations- och kunskapsutbyte kring ”innovativ hållbar stadsutveckling”? (Har det varit lätt/svårt att få samverkan att bli produktiv?) Sker utbytet genom kontrakt (eller att ”håller korten tätt intill kroppen) eller ”gåva”, dvs frikostigt delar med sig av information, kunskap och erfarenheter? Ge exempel

Hur har arbetet med utvärdering och målsättning utvecklats och var står ni nu?

Hur har det gått med koordineringen av mål och visioner mellan kommunala och privata aktörer?

Vilka resurser har använts, vilka fattades och vilka behövs i framtiden?

Vilka aktörer har varit med och vilka borde inte varit med/borde varit med?

Vilka affärsmodellsrelaterade (definiera kort) åtgärder har gjorts och skulle ha behövts? (Saker som inte är teknikrelaterade utan finansierings, tjänste-, samverkans- och affärsrelaterade) Vad ser man framför sig? Hur tänker man om begreppet? (Samverkansmodeller)

Ni har, från kommunens sida, fått en viss frihet att arbeta med denna uppgift. Stämmer detta?

Har det funnits andra resurser i era olika verksamheter som möjliggör att innovativitet (tänka utanför ramarna) medges – så att tid och energi kan frigöras från produktivitetåtgärder? Vilka typer har det då varit? (tid, kompetens, uppmärksamhet, stöd ovanifrån/samarbetspartners?)

Vad händer efter projektet är slut?

Vilken roll har politiken spelat i plattformens arbete och vad ser du för framtida roll för politiken (lokal, regional, nationell).

Vad har ni landat i för erfarenheter dvs. vilka är de stora lärdomarna när det gäller att starta och driva en innovationsplattform som man bör dela med sig till kommuner som startar en sådan satsning?