

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2015-09-22, p. 9

Innovationsstrategi för Stockholms stad

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 138-903/2015

Förvaltningens förslag till beslut

1. Avstyrka förslag till innovationsstrategi för Stockholms stad och i övrigt godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Emily Tjäder
Tf Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett miljö- och hälsoskyddsnämnden möjlighet att yttra sig över stadsledningskontorets förslag till innovationsstrategi för Stockholms stad.

Syftet med strategin är att stärka stadens innovationskraft såväl internt, det vill säga inom de områden där staden levererar samhällstjänster till medborgare och brukare, som externt, med vilket avses hela Stockholmsregionens innovationskraft. Strategin syftar därutöver till att stärka såväl den egna innovationskraften inom stadens verksamheter som förmågan att utveckla innovationer som samarbetspartner och beställare i förhållande till externa parter.

Strategin utmynnar i sex delstrategier för hur stadens ska arbeta med att stärka innovationskraften i organisationen, vilka ska utgöra ramarna för det fortsatta arbetet med att utveckla innovationsstrategin till konkreta aktiviteter:

1. Stärk styrningen mot en ökad innovationsförmåga
2. Utveckla verktyg för innovation
3. Stärk medarbetarnas kunskaper om innovationer
4. Utveckla ett ledarskap som främjar innovation
5. Utveckla stadens mötesplatser och samarbeten för innovation och samverkan med andra aktörer
6. Stärk stadens roll som en innovativ beställare

Förvaltningen delar uppfattningen att innovationer har en viktig roll att fylla både i förhållande till att utveckla den befintliga verksamheten och för att bygga en stark och konkurrenskraftig region. Den remitterade strategin är emellertid så oprecis att den inte kan anses utgöra ett strategidokument. Förvaltningen efterlyser ett tydligt syfte med strategin samt tydligare definitioner och avgränsningar kring hur stadens innovationsarbete konkret ska bedrivas. Förvaltningen anser inte att strategin i sin nuvarande form kan antas av kommunfullmäktige.

Bakgrund

Stadsledningskontoret har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett förslag till program för innovation som stödjer stadens mål och verksamhet. Bakgrunden är att staden står inför ett antal utmaningar såsom globalisering, digitalisering, krav på en ekologisk och socialt hållbar utveckling, kompetensförsörjning, attraktivitet och demografisk utveckling. Kontoret har genomfört en kartläggning av stadens nuvarande innovationsarbete och utarbetat ett förslag till en övergripande strategi för innovation, bilaga 1.

Strategin definierar inledningsvis en innovation som:

"[...] en process, en utveckling eller en förändring som är väsentligt nytt och värdeskapande, inte bara en smärre förändring. Den medför någon form av språng och innefattar en utveckling som ger en idé ett värde."

Detta förklarar särskilja innovationer från det mer kontinuerliga utvecklingsarbetet.

Kartläggningen av stadens innovationsarbete visar att det i Stockholms stad finns potential för en stark innovationskraft och att det finns många goda exempel inom staden, men att det också finns ett behov av stöd för en stärkt innovationsförmåga.

I ett internt perspektiv ska innovationsstrategin stödja utvecklingen av innovationer inom alla de områden där staden levererar samhällstjänster till medborgare och brukare, både när det gäller stadens egen verksamhet och i den del där samhällstjänsterna levereras av eller i samverkan med externa aktörer.

Strategin har även ett externt perspektiv, med vilket avses att stärka hela Stockholmsregionens innovationskraft genom att staden ska bidra till och vara en aktiv del av det regionala innovationsarbetet. Att stärka samverkan mellan akademi och samhälle betonas uttryckligen i detta sammanhang för vilket ändamål en ny förvaltningschefstjänst, innovationsdirektör, har inrättats.

I strategin betonas att det för att uppnå stärkt innovationsförmåga krävs möjligheter, resurser och incitament för medarbetarna att arbeta med idéer och förslag som syftar till att utveckla verksamheten bortom befintliga gränser. Det krävs även systematik och verktyg för och tydliga förväntningar på medarbetare och chefer att arbeta med innovationer.

Strategin utmynnar i sex delstrategier som förklaras utgöra ramarna för det fortsatta arbetet med att utveckla innovationsstrategin till konkreta aktiviteter. Dessa är:

1. Stärk styrningen mot en ökad innovationsförmåga.

Mål, aktiviteter och indikatorer för uppföljning av en ökad innovationsförmåga ska ingå i den ordinarie styrningen i syfte att skapa en innovativ kultur hos stadens medarbetare.

2. Utveckla verktyg för innovation

Staden ska utveckla system och stöd som stärker, uppmuntrar och belönar arbetet med innovation och som stödjer innovativa medarbetare.

3. Stärk medarbetarnas kunskaper om innovationer

Kunskapen om innovation ska breddas och befintliga policydokument inom personalområdet utvecklas så att de i ökad utsträckning uppmuntrar ett innovativt förhållningssätt bland stadens medarbetare.

4. Utveckla ett ledarskap som främjar innovation

Ledarskapet ska främja en innovativ kultur och därigenom innovativa idéer.

5. Utveckla stadens mötesplatser och samarbeten för innovation och samverkan med andra aktörer

Befintliga arenor där goda exempel och innovationer sprids ska utvecklas utifrån de övergripande strategier som nu föreslås och de övergripande mål och prioriteringar som kommunfullmäktige har beslutat om.

6. Stärk stadens roll som en innovativ beställare

Staden ska driva och uppmuntra innovationer hos samarbetspartners inom ramen för bland annat stadens upphandlingar.

Förvaltningens synpunkter och förslag

För en modern och attraktiv stad är det avgörande att samhällstjänsterna är av god kvalitet och möter medborgarnas och brukarnas behov. Likaså är en effektiv och välfungerande organisation en förutsättning för att kunna tillhandahålla dessa samhällstjänster. Det ställer krav på ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att såväl förfina de befintliga lösningarna som att finna helt nya lösningar i syfte att säkerställa att samhällstjänsterna hela tiden utförs på ett högkvalitativt, kostnadseffektivt och hållbart sätt. Detta gäller både verksamhet i egen regi och som beställare i förhållande till eller genom samverkan med externa parter.

Förvaltningen delar uppfattningen att innovationer utgör en viktig del i att utveckla, förbättra och effektivisera såväl stadens samhällstjänster som den egna organisationen. Likaså är det viktigt att stärka den regionala innovationskraften eftersom den dessutom har stor betydelse för stadens attraktivitet, utveckling och tillväxt. Förvaltningen välkomnar därför ansatsen att stärka och underlätta arbetet med innovationer på bred front.

Generella synpunkter

Innovation beskrivs i strategin som en utveckling eller process som är väsentligt nytt och värdeskapande. Det ska vara fråga om något slags språng! Det torde innebära att det för att kunna räknas som innovation krävs en viss verkshöjd och omfattning och att förändring sker i ett sammanhang med ganska kort tidsrymd. Förvaltningen delar inte riktigt detta synsätt. Innovationer uppstår

sällan plötsligt. Tvärtom är det snarare fråga om många små steg som tillsammans utgör en väsentlig förändring. Det räcker med att bara gå 5-10 år tillbaka i tiden och jämföra arbetssätt då och nu för att inse att det ofta är fråga mycket stora förändringar. Dessa har dock sällan tillkommit i ett slag utan är mer resultat av kontinuerliga förändringar där ny teknik integrerats i den ordinarie verksamheten. Strategin i sin nuvarande form upplevs förringa vikten av kontinuerligt utvecklingsarbete. Förvaltningen anser mot bakgrund av detta att innovationsbegreppet i strategin behöver tydliggöras.

Det anges vidare att innovation är något relativt nytt i offentlig sektor (sid 5). Miljöförvaltningen ställer sig frågande till denna slutsats. På det nationella planet kan exempelvis nämnas Asea, Vattenfall, Ericsson, Televerket, SAAB och försvarsmakten. På det kommunala planet fanns det under flera decennier forskningsavdelningar såväl inom skolan som inom socialtjänsten. Staden har dessutom på många områden ambitionen att vara pådrivande i utvecklingen. Vällingby, Hammarby Sjöstad, Norra Djurgårdsstaden m.fl. områden är goda exempel på bostadsområden där just innovationer har varit ett av de bärande syftena. Inom miljöförvaltningen har miljöbilsarbetet, energicentrum, kemikaliecentrum, utvecklandet av E-tjänster m.m. syftat just till innovationer. Det kan hända att utvecklingsprojekt inte uttryckligen använt innovation som begrepp, men syftet har helt klart haft en innovativ prägel.

Förvaltningen anser att det övergripande syftet med strategin är någorlunda klar, dvs att söka stärka innovationskraften både inom regionen och i den egna organisationen. Det är förvisso både lovvärt och välkommet, men strategin misslyckas med att svara på frågan vad exakt dessa innovationer syftar till att åstadkomma. Vid en genomläsning av strategin får läsaren närmast uppfattningen att själva innovationsproduktionen är målet, inte de förbättringar eller mervärden som innovationerna skapar för regionen, staden eller stockholmarna. Förvaltningen vill understryka att målsättningen rimligen inte bör vara att enbart producera så många nya innovationer som möjligt, utan att öka den regionala förmågan att lösa framtidens utmaningar respektive öka effektiviteten och höja kvaliteten på stadens organisation och samhällstjänster. Strategin bör därför förtydliga denna koppling mellan innovationer och den övergripande målbild som dessa förväntas styra mot så att syftet med innovationsarbetet klargörs.

Stadens interna innovationsarbete

Strategins beskrivning av innovationsarbetets förhållande till nämndernas och bolagens ordinarie arbete är mycket olycklig. Strategin anger beträffande detta förhållande att:

”Stockholms stads personal ska genomföra sina uppdrag så väl som möjligt, vilket förstås är självklart. Men det kan också uppfattas som att det är viktigare att genomföra uppdraget i enlighet med planen för verksamheten, än att utveckla och förnya, eftersom det i det senare också ligger en risk i att inte alltid lyckas.” (Bilaga 1, s. 8.)

Förvaltningen frågar sig till att börja med om det verkligen är den centrala ledningens önskan att nämnderna och bolagen *inte* ska genomföra sitt arbete i enlighet med planen för verksamheten? Om det är så att den centrala ledningen uppfattar det som ett problem att stadens medarbetare arbetar för mycket enligt de olika verksamhetsplanerna, förefaller det mer ändamålsenligt att förtydliga att innovationsarbetet ryms inom dessa ramar, än att problematisera att medarbetarna inte går utanför de ramar som den centrala ledningen ytterst har satt upp. Ett annat förhållningssätt skulle riskera leda till en otydlighet i organisationen och i förlängningen underminera den styrfunktion som verksamhetsplanerna är tänkta att ha.

Vidare ställer sig förvaltningen frågande till om inte det nuvarande utvecklingsarbetet ses som del av det ordinarie arbetet inom verksamheten? Ytterligare ett tydligt exempel på detta förhållningssätt är förslaget att innovationsarbetet särskilt ska följas upp med separata mål, aktiviteter och indikatorer. Strategin misslyckas dock med att precisera vad som ska mätas, vad syftet med mätningarna är och hur detta låter sig göras på ett relevant sätt. Är det antalet innovationer, om medarbetarna upplever att de har möjlighet att arbeta med innovationer, den ökade kvalitet och/eller kostnadseffektivitet som innovationerna medför, eller någonting helt annat som ska mätas?

Förvaltningen har svårt att se vari vinsten ligger i att bryta loss innovationsarbetet för stadens samhällstjänster från det övriga utvecklingsarbetet genom att utforma en egen strategi och egen målstyrning för detta ändamål. Det är förvaltningens uppfattning att det motsatsförhållande som strategin utmålar mellan det tilltänkta

innovationsarbetet och förvaltningens ordinarie verksamhet saknar verklighetsförankring..

Detta är beklagligt eftersom förvaltningen delar strategins slutsatser att det finns en stor innovationspotential inom stadens utvecklingsarbete och att denna behöver stödjas. Förvaltningen anser emellertid att detta snarare borde ske inom ramen för och som en naturlig del av verksamheternas kontinuerliga utvecklingsarbete. Med detta avses det arbete som enligt verksamhetsplanen syftar till att förbättra stadens tjänster och organisation både på marginalen och genom nya innovationer. Här finns det emellertid absolut utrymme för att förfina, precisera och stödja arbetet med innovationer, både i det egna arbetet i verksamheterna och gentemot externa parter som upphandlare och/eller samverkanspartner. Det är således snarare detta arbete som strategin mer tydligt bör fokusera på.

Den målsättning som i denna kontext förefaller mer relevant att mäta och följa upp med aktiviteter och indikatorer är en kombination av medborgarnas och brukarnas nöjdhet över samhällstjänsterna och på vilket sätt (kostnad, effektivitet, hållbarhet, och så vidare) som dessa tillhandahålls. Detta gäller då också utvecklingsarbetet som helhet oavsett om förbättringarna härstammar från innovationer enligt strategins definition eller genom förbättringar av den ordinarie verksamheten. Det väsentliga borde rimligen vara att samhällstjänsterna förbättras, inte på vilket sätt det sker.

Förvaltningen uppskattar att strategin försöker identifiera vilka problem som ligger i vägen för att nå stadens fulla innovationspotential. Förvaltningen anser dock att problemen behöver ges en större precision och tydligare innebörd för att strategin ska kunna utgöra ett relevant och effektivt verktyg för att stärka stadens utvecklingsarbete. I strategins nuvarande form är det svårt att bilda sig en uppfattning om hur arbetet med att utveckla stadens arbete med innovationer ska bedrivas. Detta beror i stor utsträckning på att avgörande avgränsningar saknas eller behöver förtydligas.

Det förvaltningen efterlyser är i första hand en tydlighet kring

- *vem* som ska arbeta med innovationer
- *hur* detta arbete ska bedrivas, och
- *vad* staden själv ska göra i egen regi respektive i förhållande till externa parter.

Strategin är mycket svävande på frågan vilka medarbetare i staden som strategin vänder sig till och som sålunda ska arbeta med innovationer. Läsaren får snarast intrycket av att innovationsarbetet ska involvera stadens samtliga medarbetare och chefer. Med tanke på att strategin definierar en innovation som något ”väsentligt nytt”, en form av ”språng” eller en idé eller ett förslag som syftar till att utveckla verksamheten ”bortom befintliga gränser”, är detta knappast någonting som en bred krets medarbetare i staden kan förväntas arbeta med. Även om strategin slår fast att ”innovation ska vara en del av det ordinarie arbetet – ingenting som sker vid sidan av” så ligger det i innovationernas natur att det inte är någonting som tillåter sig arbetas med parallellt med det ordinarie arbetet, om det inte är så att det ordinarie arbetet handlar om just verksamhetsutveckling. Att ge ett allmänt odefinierat uppdrag till stadens medarbetare att vara mer innovativa och som en del av sitt ordinarie arbete fundera på hur verksamheten kan utvecklas bortom befintliga gränser skulle inte öka stadens innovationsförmåga utan snarare riskera hämma verksamheternas effektivitet och även, om det vill sig illa, minska rättssäkerheten. Miljöförvaltningen vill däremot betona vikten av att det finns en generell utvecklingsinriktad kultur där samtliga medarbetare kan presentera förslag och idéer och därmed utveckla verksamheten.

Strategin borde därför vara tydlig med att det renodlade arbetet med innovationer, i den innebörd som sådana ges i strategin, är en del av verksamheternas utvecklingsarbete och syftar till att öka kvaliteten, utbudet eller effektiviteten av stadens verksamheter och samhällstjänster. Med andra ord torde endast en mycket begränsad krets personer förväntas arbeta med detta och då inom ramen för deras befintliga utvecklingsarbete.

Även svaret på frågan hur innovationsarbetet hos denna snäva grupp medarbetare ska bedrivas behöver klargöras. Förvaltningens uppfattning är att verksamheternas utvecklingsarbete måste bedrivas brett med målsättningen att skapa största möjliga samhällsnytta med de resurser som används. Det innebär att det primära uppdraget måste vara att i första hand plocka de lågt hängande frukterna och inte fokusera på att sikta mot trädkropparna. Det betyder inte att det innovativa utvecklingsarbetet är oviktigt, men att det måste till en tydlig och rimlig prioritering som målstyr mot att få ut maximal kvalitet och kvantitet av de offentliga medlen.

Avslutningsvis är innovationer av det slag som strategin tar sikte på ingenting som uppstår ur tomma intet utan någonting som kräver en långsiktighet både i form av personella resurser och ekonomiska

medel. Det innebär också ett stort mått av risktagande, inte minst ekonomiskt, och är därför en verksamhet som lämpar sig dåligt för en offentlig förvaltning som i första hand syftar till att tillhandahålla offentlig service. Det är en av anledningarna till att stora delar av stadens olika lösningar, både materiella och rent organisatoriska, upphandlas av eller tas fram i samverkan med externa parter som på ett helt annat sätt är specialiserade på att lösa just de problem och utmaningar som staden ställs inför. Det är därför viktigt att strategin tydligt definierar vilka typer av innovationer som staden från grunden ska utveckla i egen regi.

Rimligen borde innovationsstrategin avgränsas till att avse områden där enbart staden har rådighet eller områden där det finns ett stort samhällsintresse eller samhällsbehov och som inte motsvaras av ett korresponderande intresse hos externa parter att tillhandahålla en lösning. I övriga fall bör strategin istället fokusera på att förbättra och understödja stadens arbete med innovationsupphandlingar så att detta viktiga verktyg kontinuerligt kan finslipas till att motsvara de behov som finns.

Stadens externa innovationsarbete

Förvaltningen ställer sig mycket positiv till det arbete som pågår med att stärka samverkan mellan akademi och samhälle. Även här önskas emellertid en större tydlighet kring formerna.

Förvaltningen vill betona att det är av central betydelse att berörda medarbetare ges både den tid och de ekonomiska resurser som krävs för att kunna utveckla denna samverkan på lång sikt. Förvaltningen skulle exempelvis gärna se att ett antal platser för kommundoktorander möjliggörs på regionens lärosäten, där forskningen skulle kunna samfinansieras för att på så vis öka intresset för stadens medarbetare. Det är viktigt att de ekonomiska incitamenten uppmuntrar denna typ av utbyte och inte verkar avskräckande för den enskilde medarbetaren. Detta skulle exempelvis kunna organiseras genom att arbetstiden fördelas mellan forskning och ordinarie arbete och att en särskild stipendiefond för detta ändamål etableras i staden.

Förvaltningen vill i detta sammanhang också särskilt framhålla det problem som lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) utgör för den typ av långsiktiga samarbeten mellan offentliga och privata aktörer som inte sällan krävs för att innovationer ska uppstå. Även om lagen medger så kallade innovations- och

funktionsupphandlingar, så utgör lagens svårillämpbarhet och stränga påföljder vid fel ett faktiskt hinder mot mer långsiktiga samarbeten. Vid tecknande av nya avtal kan exempelvis tidigare leverantörer diskvalificera sig eftersom de inte konkurrerar på lika villkor på grund av tidigare samarbete. Aktörerna vågar i många fall inte heller fördjupa samarbetet ens i den utsträckning som lagen medger av rädsla för att göra fel. Förvaltningen är därför, bland annat mot bakgrund av detta, av uppfattningen att LOU måste göras om i grunden och att detta borde vara stadens officiella hållning gentemot regeringen.

Genomförandet av strategin

Förvaltningen är av uppfattningen att det utremitterade strategidokumentet är så pass otydligt och oprecist att det saknar de kvalitéer som krävs för att det ska kunna användas som en strategi. Dokumentet har snarare karaktären av en redovisning av nuläget som avslutas med ett antal diskussionspunkter. I slutet av dokumentet slås det också fast att dessa sex ”delstrategier” ska utgöra ramen för det fortsatta arbetet med innovationsstrategin. Det är därför svårbegripligt att förslaget till beslut är att strategin i sin nuvarande form ska genomföras av stadens nämnder och bolag.

Förvaltningen vill tydligt understryka att ett genomförande av strategin i sin nuvarande form inte skulle leda till att förtydliga och understödja innovationsarbetet, utan snarare försvåra och komplicera det ytterligare. Förvaltningen föreslår därför att strategin istället omarbetas från grunden med tydligt målfokus, tydliga avgränsningar och med färdiga verktyg för hur och på vilket sätt innovationsarbetet ska genomföras. Förvaltningen hoppas att de synpunkter och förslag som lämnats i detta tjänsteutlåtande kan utgöra ett bidrag i detta hänseende.

SLUT

Bilaga: Remiss av Innovationsstrategi för Stockholms stad från kommunstyreslen