VINNOVA RAPPORT
VR 2018:05

Staden som arena för innovation

En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan

ANDERS SANDOFF, JESSICA ALGEHED, JON WILLIAMSSON,
CHRISTIAN JENSEN & FILIP BLADINI

VINNOVA

Titel: Staden som arena för innovation - *En studie* av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan
Författare: Anders Sandoff, Jessica Algehed, Jon Williamsson, Christian Jensen & Filip Bladini
Serie: Vinnova Rapport VR 2018:05
ISBN: 978-91-87537-72-1
ISSN: 1650-3104
Utgiven: Mars 2018
Utgivare: Vinnova - Verket för Innovationssystem/Swedish Governmental Agency for Innovation Systems
Diarienr: 2017-02872
Omslagsbild: Getty Images

Kort om Vinnova

Vår vision är att stärka Sverige som forsknings- och innovationsland.

Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet. Vår uppgift är att bidra till hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation. Det gör vi främst genom att ge bidrag till innovationsprojekt och forskning som behövs för att utveckla nya lösningar. Vi satsar också långsiktigt på starka forsknings- och innovationsmiljöer.

Vi stimulerar samverkan mellan företag, universitet och högskolor, offentlig verksamhet, civilsamhället och andra aktörer. Vår verksamhet är även inriktad på att stärka internationell samverkan.

Varje år satsar Vinnova ungefär tre miljarder kronor för att främja innovation. Merparten fördelas genom utlysningar där företag, offentliga aktörer och andra organisationer kan söka finansiering. Alla insatser följs upp och utvärderas kontinuerligt och vi genomför regelbundet analyser av insatsernas effekter.

Vinnova är en statlig myndighet under Näringsdepartementet och nationell kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Vi är också regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området. Vi är drygt 200 personer med kontor i Stockholm och Bryssel. Tillförordnad generaldirektör är Leif Callenholm.

I publikationsserien **Vinnova Rapport** publiceras material som genererats inom ramen för program och projekt som finansierats av Vinnova eller material som tagits fram inom eller på uppdrag av Vinnova. Det kan röra sig om rapporter från enskilda projekt och program, studier, analyser, översikter, utredningar, utvärderingar, kunskapssammanställningar, debattskrifter och strategiskt viktiga arbeten.

I Vinnovas publikationsserier redovisar bland andra forskare, utredare och analytiker sina projekt.
Publiceringen innebär inte att Vinnova tar ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat. Undantag är publikationsserien Vinnova Information där återgivande av Vinnovas synpunkter och ställningstaganden kan förekomma.
Vinnovas publikationer finns att beställa, läsa och ladda ner via www.vinnova.se.
Tryckta utgåvor av Vinnova Rapport säljs via Norstedts Juridik AB, www.nj.se/offentligapublikationer, tel 08-598 191 90 eller kundservice@nj.se

Vinnova´s publications are published at www.vinnova.se

Staden som arena för innovation

En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan

---

FÖRFATTARE: ANDERS SANDOFF, JESSICA ALGEHED,
JON WILLIAMSSON, CHRISTIAN JENSEN & FILIP BLADINI

Titel: Staden som arena för innovation – *En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan*
Författare: Anders Sandoff, Jessica Algehed, Jon Williamsson, Christian Jensen & Filip Bladini
Serie: Vinnova Rapport VR 2018:05
ISSN: 1650-3104
ISBN: 978-91-87537-72-1
Utgiven: Mars 2018
Utgivare: Vinnova - Verket för Innovationssystem/Swedish Governmental Agency for Innovation Systems
Diarienummer: 2017-02872
Produktion & layout: Vinnova kommunikation
Omslagsbild: Getty Images

Innehållsförteckning

Förord 5

Sammanfattning 7

1 Inledning 9
1.1 Problembakgrund 9
1.2 Studiens syfte 9
1.3 Avgränsningar och frågeställningar 10
1.4 Läsanvisning 11

2 Studiens övergripande bakgrund och empiriska inramning 13
2.1 Städer som nya arenor för innovation 13
2.2 Transformativ systemförändring genom test och demonstration 14
2.3 Näringslivspolitik som en del av stadsutvecklingsarbetet 16
2.4 Strukturellt kapital för kapitalisering av kunskap 17
2.5 Vinnovas roll i komplexa handlingssystem med flernivåstyrning 17
2.6 Vinnovas insatser som ett led i en tilltagande projektifiering 21

3 Metod och tillvägagångssätt 24
3.1 Fallstudie som metodik 24
3.2 Påverkan och effektstudielogik 24
3.3 Studiens primär- och sekundärdata 25
3.4 Urval av projekt och informanter 26
3.5 Tre olika städer och lika många branscher ger bred kontextuell inramning 28
3.5.1 Göteborg – industristad i kraftig expansion 29
3.5.2 Lund – på tröskeln till framtidens forskningsintensiva urbana samhälle 29
3.5.3 Borås – en välmående stad med ambitioner 30

4 De studerade samverkansprojekten 32
4.1 De studerade projektens storlek, programtillhörighet och fördelning mellan städerna 32
4.2 Strategiska projekt med fokus på angelägna lokala utmaningar 33
4.3 Projekten speglar en bredd av Vinnovas satsningar i de tre städerna 33
4.4 Fyra typer av samverkansprojekt 34
4.4.1 Plattformar, centrumbildningar och nätverk 35
4.4.2 Test och demonstrationsprojekt 36
4.4.3 Utredningar och kunskapsprojekt 37
4.4.4 Mindre satsningar och förstudier 38

5 Vinnovaprojektens påverkan på de tre städernas strukturella förmåga att skapa systemomställning 40
5.1 Strukturellt kapital för systemomställning – teoretiska utgångspunkter 40
5.2 Exempel på strukturellt kapital som de studerade samverkansprojekten bidragit till 43

5.2.1 Förmåga att samverka....43
5.2.2 Förmåga att skapa mål och mening....49
5.2.3 Förmåga att testa och utveckla....51
5.2.4 Förmåga att implementera och befästa....55
5.2.5 Förmåga att samordna och styra....57

6 Kommunens roller och utmaningar som innovationsaktör 59
6.1 Kommunernas multipla roller gör dem till strategiskt viktiga samverkansparter i innovationsarbetet....59
6.2 Tre typer av utmaningar med kommunen som innovationsaktör....62
6.2.1 Bristande politisk och strategisk inbäddning av projekten....62
6.2.2 Kommunens begränsade kapacitet, organisering och rådighet utmanar innovationsarbetet....63
6.2.3 Samverkan är svårt när man har olika verksamhetslogik....64

7 Fyra perspektiv på samverkansprojektens påverkan 66
7.1 Påverkan på städernas transformativa kapacitet....66
7.2 Påverkan på städernas innovationsförmåga....67
7.3 Påverkan genom fyra projekttyper....67
7.4 Påverkan på fyra kommunala roller....68

8 Slutsatser och rekommendationer 69
8.1 Samordning mellan olika nivåer i innovationsarbetet och erkännande av den lokala nivåns behov....69
8.2 Strategisk och operativ kapacitet i kommuner och städer....70
8.2.1 Värdeskapande och transparens....70
8.2.2 Lärande och kapacitetsbyggande....71
8.3 Avslutande rekommendationer och förslag till fortsatt arbete....72

Referenser 75

Bilaga 1 Städer som arena för systemomställning – utblick framåt 79

Bilaga 2 Deltagare på behovsägarträffar och tolkningsseminarium 87

Bilaga 3 Informanter och detaljstuderade samverkansprojekt 89

Bilaga 4 Utvalda samverkansprojekt 91

Bilaga 5 Missivbrev och intervjuguide 94

Förord

Effektanalyser är en central del i Vinnovas policylärande. Genom fördjupade analyser av olika insatser, dess effekter och effektmekanismer nås viktiga policyinsikter för vidareutveckling av Vinnovas insatser.

Enligt regleringsbrev för 2017 ska Vinnova genomföra två utvärderingar av resultat och effekter av Vinnovas insatser i det svenska forsknings- och innovationssystemet. Föreliggande studie avses bidra till Vinnovas förståelse för i vilken utsträckning våra insatser har betydelse för utveckling av staden som bärare och arena för systeminnovation, det vill säga systemförändring för att möta samhällsutmaningar.

Det empiriska materialet avser projekt inom ett urval av Vinnovas insatser i Borås, Göteborg och Lund under perioden 2010–2016. Studien visar på utmaningar som behöver adresseras för att stärka svenska städer som innovationsarenor och kommuner som innovationsaktörer. Det finns ett behov av ökad strategisk och operativ kapacitet i kommuner och städer för att arbeta med systemomställning. Det finns också ett behov av ökad förståelse av och stöd till lärande och kapacitetsbyggande. Slutligen uttrycker respondenterna i analysen en önskan att Vinnova stärker förmågan att relatera till enskilda kommuners strategiska prioriteringar.

Studiens resultat kommer att användas som underlag för vidareutveckling av Vinnovas olika program och för att öka Vinnovas kunskap och förståelse inom området systeminnovation samt ge underlag för fortsatta effektanalyser för fördjupad förståelse av systemeffekter av Vinnovas insatser.

Effektanalysen har utförts av forskare vid Göteborgs universitet, Friends of Gothenburg Innovation AB och Kommunforskning i Västsverige på uppdrag av Vinnova. I detta ärende har generaldirektören beslutat. Avdelningschef Göran Marklund har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Daniel Johansson och handläggaren Miriam Terrell deltagit. Kontaktperson på Vinnova har varit Miriam Terrell.

Vinnova i mars 2018

Leif Callenholm
Tillförordnad generaldirektör
och förvaltningsdirektör

Göran Marklund
Ställföreträdande generaldirektör,
direktör och avdelningschef verksamhetsutveckling

Sammanfattning

Städer har under de senaste decennierna fått en delvis annan betydelse än tidigare och betraktas i allt större utsträckning som både en källa och en lösning till dagens ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar. Därmed pekas städer ut som en viktig arena och aktör för samhällets utveckling. Städer har av flera även bedömts komplettera eller i vissa fall till och med ta över mycket av den initiativkraft, förmåga och ansvar som tidigare varit så tydligt förknippat med nationalstaternas olika uppgifter. Förståelse för städers roll, kapacitet och utmaningar att bedriva samhällsutmaningsdriven innovation är därmed central för vår kunskap om förutsättningarna för en hållbar samhällsutveckling. Trots detta är kunskapsområdet relativt outforskat.

Den här studien undersöker hur Vinnovas insatser har bidragit till att utveckla svenska städers förmåga att arbeta med systeminnovationer för en hållbar samhällsutveckling. Ambitionen är att bidra till en konceptuell förståelse för hur statligt innovationsstöd påverkar städers arbete med komplexa samhällsutmaningar och vilka möjligheter och svårigheter som dagens utformning av statliga innovationsinsatser innebär på lokal nivå. Därmed tillför studien ett aktörsperspektiv på de mer sektors- och systemorienterade teoribildningar som delvis legat till grund för Vinnovas satsningar under senare år.

Studien är i första hand kvalitativ och dess empiriska material omfattar ett väl avvägt urval av Vinnovas insatser under 2010–2016 i tre svenska städer: Göteborg, Lund och Borås. I dessa städer har flera olika aktörer med stöd av Vinnova bedrivit projekt med kopplingar till stadsutvecklingsområdet. De valda städerna kan beskrivas som tre olika innovationsmiljöer: Göteborg är en storstad och navet i en expansiv region med ett tydligt fokus på innovation. De andra städerna är mellanstora men med olika karaktär, Lund är en av Sveriges mest forsknings- och entreprenörsintensiva städer belägen i en mycket expansiv region medan Borås är en mer traditionell industri- och handelsstad.

Arbetet med att undersöka hur Vinnovas insatser påverkat städer som arena för systemomställning och kommuner som innovationsaktör har fokuserat det strukturella kapital som denna verksamhet bidragit till att skapa. För att analysera dessa avtryck har vi utvecklat ett analytiskt ramverk som definierar beståndsdelarna i städers transformativa kapacitet, de innovationsförmågor krävs och de roller som kommunen har i samverkansprojekt.

En samlad bild av det empiriska materialet visar att städer håller på att växa fram som en ny nivå i det svenska innovationssystemet men att det samtidigt krävs en hel del arbete innan svenska städer har den transformativa kapacitet som krävs för att strategiskt styra staden som innovationsarena. En central utmaning i nationella strävanden att stödja städer och deras innovationsarbete är att stadens logik skiljer sig från de synsätt och innovationsteorier som format det rådande innovationsstödsystemets inriktning och utformning och att innovationsstödsystemets utlysningsdrivna projektlogik i viss mån kan sägas vara ”blint” för de komplexa och platsbundna utvecklingsprocesser som formar arbetet med städers utmaningar och

kommunen som innovationsaktör. I ljuset av detta framträder fyra utmaningar som behöver adresseras för att stärka svenska städer som innovationsarenor och kommuner som innovationsaktörer:

- Behovet av bättre samordning mellan olika nivåer i innovationsarbetet och erkännande av den lokala nivåns behov
- Behovet av ökad strategisk och operativ kapacitet i kommuner och städer att arbeta med systemomställning
- Behovet av att skapa värden för alla och värna om transparens och andra demokratiska principer
- Behovet av ökad förståelse av och stöd till lärande och kapacitetsbyggande

Eftersom utmaningarna pekar på behovet av att utveckla delvis nya styrformer på statlig såväl som på kommunal nivå för att bedriva innovations- och utvecklingsinsatser, så finns det skäl att stärka båda dessa aktörers förståelse av området och den roll som de har för att främja detta arbete. Mot bakgrund av att området är centralt för städers kapacitet att bedriva transformativ systemomvandling, att området är under kraftig utveckling och utmanar rådande arbetssätt gör att det behövs en god teoretisk och empirisk förståelse. Interdisciplinär forskning spelar en avgörande roll för att kritiskt och konstruktivt stödja denna utveckling.

1 Inledning

1.1 Problembakgrund

Vinnova har som Sveriges innovationsmyndighet till uppgift att främja hållbar tillväxt och stärka näringslivets konkurrenskraft. En betydande andel av Vinnovas finansiering har därför traditionellt riktats mot näringslivets innovationsförmåga och mot att stärka processer och strukturer som bidrar till nyttiggörande av akademisk forskning, ofta inom teknik och naturvetenskap. Under senare år har Vinnovas insatser dock i allt större utsträckning även kommit att riktas mot innovation för en hållbar samhällsutveckling. Här har programmet Utmaningsdriven Innovation (UDI) haft en framträdande roll och ett stort fokus på att stödja en ökad innovationssamverkan mellan aktörer inom offentlig sektor, näringsliv, akademi och den civila sektorn. Vinnova har också drivit flera program med syfte att särskilt stärka den offentliga sektorns innovationskraft. Utvecklingen mot att svensk innovationspolitik i högre utsträckning förväntas bidra till att lösa samhällsutmaningar, möjliggöra samverkan mellan aktörer och stärka offentlig sektor som innovationsaktör ligger i linje med hur såväl EU:s som andra länders forsknings- och innovationspolitik har utvecklats under senare år (Edler, 2017).

En betydande del av Vinnovas satsningar med inriktning på offentlig sektor och samhällsutmaningar har fokuserat på städers utmaningar. Projekten syftar oftast till att direkt eller indirekt lösa enskilda urbana utmaningar, exempelvis mobilitet, buller eller klimatgaspåverkan. Då många av de samhällsutmaningar som städer står inför är systemiska till sin karaktär fordrar de transformativa förändringar för att hanteras (se till exempel UNRISD, 2016). Förutom direkta projektresultat kan projekten även ha gett upphov till mer indirekta effekter i termer av påverkan på staden som arena för exempelvis innovation, visionsskapande, samverkan, utveckling och lärande som samtliga kan sägas stötta en sådan transformativ kapacitet. För att utgöra en mer bestående förmåga är det rimligt att anta att dessa effekter manifesteras i olika former av strukturellt kapital, aktiviteter eller insikter hos de organisationer som varit involverade. De projektutvärderingar som gjorts av Vinnovas insatser har som regel fokuserat på att studera måluppfyllelsen i enskilda projekt, det vill säga hur projekten har bidragit till att lösa specifika behov eller utmaningar, snarare än om och hur Vinnovas insatser på ett mer genomgripande sätt bidrar till aktörers, i det här fallet städers, förmågor att hantera systemiska samhällsutmaningar genom transformativa förändringar.

1.2 Studiens syfte

Syftet med denna studie är att undersöka hur och i vilken utsträckning Vinnovas insatser har bidragit till att utveckla svenska städers förmåga att arbeta med systeminnovationer för en hållbar samhällsutveckling. Förståelse för städers roll, kapacitet och utmaningar att bedriva samhällsutmaningsdriven innovation är central för vår kunskap om förutsättningarna för dagens och framtidens stadsutveckling och i förlängningen förutsättningarna för hållbar samhällsutveckling. Trots detta är kunskapsområdet relativt outforskat. En central aktör för denna utveckling utgörs av kommuner som har såväl rådighet över som ansvar för stora delar

av detta arbete och som dessutom intar en särställning i det urbana innovationssystemet. Denna särställning kan förklaras av flera faktorer: de är den politiska församling som i praktiken ansvarar för stadens långsiktiga utveckling, de har långtgående myndighetsutövande, ägande, och operativt ansvar för förvaltningar och bolag inom stadens fysiska planering, byggda miljö, infrastruktur och tekniska försörjningsystem och de gör oftast långtgående frivilliga åtaganden för att främja det lokala näringslivets tillväxt och konkurrenskraft.

> Vinnovas initiala fråga till forskarteamet: *"Hur har Vinnovas projekt och program de senaste 5 - 10 åren påverkat svenska städers kapacitet att arbeta med systemomställning för en hållbar samhällsutveckling?"*

Ambitionen i denna studie är att bidra till en konceptuell förståelse för hur statligt innovationsstöd påverkar städers arbete med komplexa samhällsutmaningar och vilka möjligheter och svårigheter som dagens utformning av statliga innovationsinsatser innebär på lokal nivå. Det finns dock flera utmaningar med denna ambition. En utmaning ur ett teoretiskt perspektiv är att det inte finns något etablerat ramverk för att beskriva och analysera urbana innovationssystem med stark kommunal koppling. Det innebär i sin tur att studien måste bygga på ny och delvis oprövad grund som, mot bakgrund av fenomenets komplexitet, måste vara tvärvetenskaplig. Ur ett empiriskt perspektiv är det en utmaning att fenomenet är så stort – *många städer* har under *lång tid* erhållit *betydande stöd* uppdelat på *ett stort antal projekt* riktat mot en *rad olika samhällsutmaningar*. Effekterna är dessutom svårfångade då de studerade insatserna inte primärt syftat till att utveckla innovationskapaciteten i städer. Effektlogiken i de studerade satsningarna är därmed av sekundär betydelse. En ytterligare utmaning är att Vinnovas insatser i stor utsträckning samvarierar med andra aktörers insatser och att det därmed är svårt att göra kontrafaktiska analyser eller att isolera just Vinnovas påverkan. För att möta de tids- och resursbegränsningar som var förutsättningar för arbetet, har det varit nödvändigt att göra en rad avgränsningar.

1.3 Avgränsningar och frågeställningar

Studien är i första hand kvalitativ och dess empiriska material omfattar ett väl avvägt urval av Vinnovas insatser under 2010–2016 i tre svenska städer: Göteborg, Lund och Borås. I dessa städer har flera olika aktörer med stöd av Vinnova bedrivit projekt med syfte att utveckla delar av stadens funktioner i termer av till exempel. stadsplanering, förvaltningsfunktion och tjänsteinnehåll under den aktuella perioden. Valet av städer förklaras vidare av forskargruppens anknytning till Göteborg och städernas relativa geografiska närhet, men också av det faktum att dessa städer tidigare studerats av forskargruppen inom det Vinnovafinansierade projektet "Följeforskning av Vinnovas innovationsplattformar för hållbar stadsutveckling" som pågick under åren 2013–2016 (se Sandoff, Algehed, Bladini, Jensen, Palm, Williamsson, 2015). Samtidigt är städerna så olika vad gäller exempelvis storlek och näringslivsstruktur att de sammantaget ger en bred kontextuell inramning till studien och kan sägas representera ett brett urval svenska städer. De valda städerna kan beskrivas som tre olika innovationsmiljöer: Göteborg är en storstad och navet i en expansiv region med ett tydligt fokus på innovation. De andra

städerna är mellanstora men har olika karaktär; Lund är en av Sveriges mest forsknings- och entreprenörsintensiva städer belägen i en mycket expansiv region medan Borås är en mer traditionell industri- och handelsstad.

För att ytterligare bredda den kontextuella inramningen, men samtidigt avgränsa studien och hålla samman det empiriska underlaget har ett specifikt tema valts för varje stad. Temaområdena är valda så att de representerar områden inom vilka Vinnova har gjort betydande insatser i respektive stad under den studerade perioden. I Göteborg valdes projekt inom transportområdet, i Lund projekt kopplade till utvecklingen av forskningsanläggningarna EES och MAX IV och i Borås projekt primärt kopplade till avfallsområdet.

Inom de tre temaområdena har Vinnova gett stöd till drygt 3 400 projekt under perioden i de tre städerna. Av dessa valdes 88 samverkansprojekt ut att ingå i studien. De utvalda projekten uppfyllde samtliga av följande urvalskriterier:

- De adresserar komplexa urbana samhällsutmaningar.
- De har bedrivits i samverkan mellan flera parter.
- De har haft kommunen som officiell projektdeltagare.

Projekten har finansierats via 28 olika program och kan därmed ses som ett tvärsnitt av Vinnovas verksamhet, snarare än representativa för en viss typ av satsningar.

Med de studerade projekten som empirisk bas har följande frågeställningar varit utgångspunkt för arbetet:

1. Vad karakteriserar de studerade samverkansprojekten?
2. Vilka avtryck i form av strukturkapital, aktiviteter eller insikter har de studerade samverkansprojekten bidragit till?
3. Vilka roller tar kommunerna i arbetet och vilka utmaningar finns för att arbeta med staden som arena för systemomställning med kommunen som innovationsaktör?
4. Hur kan de Vinnovastödda samverkansprojekten sägas ha påverkat städerna som arena för systemomställning samt kommunernas roll och kapacitet som innovationsaktör?

1.4 Läsanvisning

Rapporten vänder sig till såväl nationella myndigheter som kommuner och andra aktörer som arbetar med innovation i städer. Tanken är att rapportens teoretiska och empiriska insikter ska kunna ligga till grund för fortsatt analys av och diskussioner om såväl rådande som framtida innovationsinsatser för hållbara städer. Eftersom rapporten vänder sig till läsare med olika bakgrundsförståelse och intressen samtidigt som den flätar samman frågeställningar och kunskaper från olika discipliner och i flera fall områden som saknar etablerade teoribildning, så innebär det utmaningar för såväl läsare som författare. Trots att vi vinnlagt oss om att framställningen ska hållas så allmän som möjligt har en del jargong och fackuttryck ändå ansetts vara nödvändiga. Samtidigt är områden som offentlig styrning, näringslivspolitik, kommunalrätt, innovation, organisations- och strategiutveckling, projektorganisering samt, stadsutveckling väletablerade kunskapsområden med egna diskurser och nyanserad

begreppsanvändning. För att säkerställa en rimlig läsbarhet kan vi endast tilldels undvika en otydlighet i begreppsanvändningen och vi får be läsaren om överseende med detta.

Rapporten är indelad i 8 kapitel. I nästa kapitel ger vi en översiktlig bakgrundsbeskrivning av de drivkrafter och förutsättningar som präglar staden som innovationsarena och kommunen som innovationsaktör samt hur nationella initiativ spelar in i dessa. I kapitel 3 beskriver vi metod och tillvägagångssätt. De nästföljande fyra kapitlen utgör resultat- och analyskapitel, som vart och ett adresserar en av frågeställningarna ovan. I det första, kapitel 4, beskriver vi de studerade samverkansprojekten, i kapitel 5 analyserar vi de strukturella avtryck som dessa projekt kan sägas ha gett upphov till, i kapitel 6 visar vi hur de har påverkat den kommunala rollen som innovationsaktör och i kapitel 7 gör vi en sammanvägning av hur projekten har påverkat städerna som arena för systemomställning och kommunen som innovationsaktör. I kapitel 8 drar vi slutsatser av studiens resultat och ger rekommendationer för fortsatt arbete.

Insikterna från denna studie ger utsikter, överblick och förhoppningar, samtidigt som vi också visar på viktiga bedömningsfrågor som behöver diskuteras i vidare kretsar. För att ge problem-området ett ytterligare perspektiv har vi i Bilaga 1 valt att diskutera studiens frågeställningar och resultat i ett större sammanhang.

2 Studiens övergripande bakgrund och empiriska inramning

Förutsättningarna för att studera svenska städers kapacitet att arbeta med systemomställning för en hållbar samhällsutveckling och den roll som externfinansierade utvecklingsprojekt och innovation har för detta arbete, formas såväl av drivkrafter hos olika aktörer som arbetar med dessa frågor som av den form som utmärker arbetet. Vi ska i detta kapitel ge en kort bakgrund till drivkrafterna bakom det ökade intresse som visats städer som arena för innovation, varför innovation betraktas som lösningen på många utmaningar samt varför samverkan, test och demonstration kommit att inta en så framträdande roll för arbetets genomförande. Utmärkande för den form som präglar städernas utvecklings- och innovationsinsatser är att de stöttas av nationella ambitioner och initiativ. Vi kommer därför kort att beskriva hur den nationella nivån griper in i städerna bland annat i form av de förutsättningar som formar Vinnovas verksamhet. En viktig gemensam nämnare för såväl städernas som Vinnovas utvecklingsinsatser är att de bedrivs i projektform och då i huvudsak som samverkansprojekt. Vi avslutar därför detta kapitel med en kort beskrivning av hur projektlogiken påverkar såväl genomförande som styrning av utvecklingsarbetet.

2.1 Städer som nya arenor för innovation

Städer har under de senaste decennierna fått en delvis annan betydelse än tidigare och betraktas i allt större utsträckning som både en källa och en lösning till dagens ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar (Europeiska kommissionen, 2017). Med en majoritet av världens befolkning boende och verksam i städer så har utveckling och ekonomisk aktivitet koncentrerats där och det är i städerna som vår ekonomiska utveckling definieras och de utvecklingsspår som blir tongivande i våra samhällen. Mot den bakgrunden är det inte förvånande att just städer pekas ut som inte bara en viktig arena utan också som en viktig aktör i samhällets utveckling. Städer har av flera även bedömts komplettera eller i vissa fall till och med ta över mycket av den initiativkraft, förmåga och ansvar som tidigare varit så tydligt förknippat med nationalstaternas olika roller.[1] Städers ökade betydelse som arena för innovation är ett fenomen som påverkas av två stora samhällsomdaningar, dels städers förändrade roller, dels sättet som stadsutveckling bedrivs.

En viktig del i bilden av stadens attraktivitet formas idag av dess ambitioner och förmåga att adressera sociala och miljömässiga utmaningar. Hur vi utformar och styr våra städer har också fått en ökad betydelse, inte minst med tanke på kopplingar till arbetet med Agenda 2030. Även om denna förmåga alltid varit viktig så har staden som arena för transformativ förändring accentuerat denna betydelse (Sustainable Development Solutions Network, 2013). En viktig

[1] Exempelvis kommer detta till uttryck i att samtliga av de 17 hållbarhetsmålen har viktiga kopplingar till städers utveckling och mål 11 adresserar specifikt städers förmåga att gå ”... i bräschen för utveckling, och är nav för innovationer och nya idéer” (Regeringskansliet, 2017). Betydelsen av denna förmåga understryks även i *”The New Urban Agenda”* som antogs på Habitat III (Habitat, 2016).

förklaring är att kostnader för utanförskap, social misär, ojämlikhet, miljöförstöring och resursslöseri till stor del bärs lokalt. Genom att minska dessa missförhållanden åstadkoms en *dubbel vinst för städer*, dels i form av en minskad värdeförstörelse, dels i form av ett ökat värdeskapande. Båda dessa drivkrafter förefaller ha förstärkts av en ökad medvetenhet och fokus på städers *hållbarhet* och *attraktivitet. Det* kan förklara varför städer inte bara har ökat sina ambitioner inom dessa områden utan även på många håll leder den progressiva sociala och miljömässiga utvecklingen genom lokala initiativ, innovativa policyer och nyskapande projekt (Habitat, 2016). När såväl de negativa konsekvenserna som vinsterna och möjligheterna att adressera utmaningarna definieras i en lokal kontext finns det starka skäl för att låta stadens roll utvecklas till att utgöra både en arena och en aktör för att hantera dessa utmaningar.

En omständighet som förstärker kraften i denna slutsats är att staden inrymmer och har betydande rådighet över den infrastruktur som kan sägas vara central för att adressera utmaningar. Urbana infrastruktursystemen såsom *fastigheter, grönområden och allmänna ytor*, *handel och besöksnäring, transporter, energi, avfall, vatten och IT* definierar inte bara städer som fenomen utan i stor utsträckning även människors sätt att leva. Man kanske till och med kan säga att det just är denna närhet och i många fall rådighet som utgör en av de viktigaste strategiska resurserna för en stad som vill bidra till och vara en arena för transformativa systemförändringar. Testbäddar, demonstrationsanläggningar, living labs och pilotprojekt är alla exempel på uttryck för ambitioner hos städer om att utnyttja urbana tillgångar som utvecklingsmiljöer. Många gånger görs dessa satsningar med stadens resurser, varumärke och kontaktnät som viktiga ingredienser men de drivs ofta tillsammans med andra aktörer, till exempel universitet, institut, företag eller civilsamhällets organisationer. Progressiva städer har allt mer blivit synonymt med en livaktig testverksamhet där man har möjlighet att adressera flera problematiker.

2.2 Transformativ systemförändring genom test och demonstration

Testbäddar har blivit ett globalt fenomen och kan beskrivas som en infrastruktur bestående av en samverkansplattform och en fysisk eller social miljö där det finns möjlighet för ”beställare”, ”leverantörer” och ”behovsägare”[2] att utveckla, testa och utvärdera prototyper, affärsmodeller, processer, organisatoriska lösningar och policyer. Många gånger kopplas även forskning, strukturerat lärande och demonstration till denna verksamhet. Testbäddar är vanligen mångåriga verksamheter som, inom stadsutvecklingsområdet, bland annat adresserar digitalisering och ICT, boende, social innovation, hållbart byggande, mobilitet, elfordon, miljöteknik, stadsodling, urbana system och stadsutveckling. En viktig karakteristika för dessa urbana infrastrukturer är att de representerar plattformsteknologier, det vill säga de utgör en central funktionalitet som poolar kunder och leverantörer i en ”klubb” utan att nödvändigtvis äga det nätverk som möjliggör detta (Stabell och Fjeldstad, 1998). Som sådant har de möjlighet att utveckla betydande nätverkseffekter (Katz och Shapiro, 1994). Idag är det vanligt att associera fenomenet med digitala plattformar såsom Amazon, Netflix, Uber och AirBnB

[2] Beställare utgörs av en rad olika organisationer, såsom nationella stödmyndigheter (Vinnova, Energimyndigheten etc.), universitet, samverkansplattformar, konsultbolag och experter med projektutveckling som kärnverksamhet. Även leverantörer utgörs av en mångfald organisationer från universitet, kommunal, privat och idéburen sektor. Behovsägare utgörs vanligtvis av kommunala organisationer, intressentsammanslutningar, kunder och enskilda samhällsmedborgare.

(O'Reilly, 2017) men värdeskapandet i urbana infrastrukturplattformar är i grunden detsamma och definieras av möjligheterna för nätverket att skapa nätverkseffekter. Infrastrukturella nätverk för energi, avfall, vatten, IT, transporter, fastigheter, handel samt grönområden och allmänna ytor präglas samtliga av att administratören, eller ägaren av nätverket, skapar värde för ”klubbmedlemmarna” på tre olika sätt; genom *erbjudna tjänster*, genom nätverkets *tjänste-kapacitet* och genom dess *tjänsteåtkomst*. Det första värdet skapas då medlemmarna utnyttjar tjänsten, det andra definieras av antalet och sammansättningen av nätverkets kunder och leverantörer. Det spelar alltså roll vilka möjligheter som nätverket ger avseende tillgång till de resurser som finns i nätverket; stora nätverk med ”bra” medlemmar skapar större nätverks-effekter. Det tredje värdet skapas genom att nätverket erbjuder medlemmarna kontinuerlig åtkomst till tjänsterna. Mot den bakgrunden är det naturligt att åtkomst oftast debiteras som en ”medlemsavgift” eller fast avgift i tillägg till de rörliga avgifterna för att utnyttja själva tjänsten.

De tjänster som nätverken erbjuder varierar naturligtvis beroende på nätverkets eller plattformens syfte. Den kanske vanligaste förekommande plattformen, *transaktionsplattformen*, utgörs av ofta digitala plattformar som hjälper kunder och leverantörer att finna varandra. Exempel på sådana plattformar i städer utgörs förutom av Uber och AirBnB även av plattformar kopplade till delningsekonomi och kollaborativ konsumtion (Botsman och Rogers, 2010) vars syfte det är att erbjuda åtkomst på bekostnad av ägande genom olika typer av låne-, bytes- och delningstjänster. Förutom transaktionsplattformen, där plattformen hjälper kunder och leverantörer att finna varandra, så finns det tre andra typer av plattformar som alla har kopplingar till ambitionen om att utveckla urbana infrastrukturer i form av testbäddar. Dessa tre typer är: *innovationsplattformar, integrerade plattformar och investeringsplattformar* (Evans och Gawer, 2016). Innovationsplattformar möjliggör åtkomst till resurser och aktörer för att bedriva innovation i samverkan med andra aktörer, medan integrativa plattformar utgör en kombination av transaktions- och innovationsplattformar och erbjuder plattformar där aktörer kan exponera erbjudanden som utvecklats i och för plattformen. Denna typ av plattformar har ofta olika former av demonstrationer, utställningar eller besöksprogram kopplade till sig. Investeringsplattformar har en uttalad strategi för att driva och utveckla en portfölj av plattformar. I olika former och med olika grad av medvetenhet ser vi idag städer som adresserar sina utmaningar genom samtliga fyra typer av plattformar, integrativa plattformar där medborgare och organisationer har möjlighet att utveckla och erbjuda tjänsteerbjudanden samt städer som tar ett samlat grepp om sina urbana utvecklingsplattformar i form av samman-hållna innovationsstrategier eller gemensamma synsätt och samordning av de plattformar man är och vill vara verksam i.

Den grundläggande drivkraften bakom stadens engagemang i utvecklingen av olika platt-formar för att hantera underliggande hållbarhetsutmaningar är naturligtvis central, men det finns även viktiga kopplingar till den ekonomiska logiken och testbäddar kan sägas vara verktyget för att åstadkomma den dubbla vinsten i utmaningsdriven utveckling. Genom nära samverkan med näringslivet skapas möjligheter för utveckling av produkter, tjänster och marknader, vilket i sin tur ökar stadens konkurrenskraft att attrahera människor, företag och kapital. Samverkan med näringslivsaktörer innebär dessutom en rad andra fördelar. En stads

progressiva sociala och miljömässiga ambitioner innebär ofta ökade kostnader, åtminstone initialt, vilka läggs till och delvis konkurrerar med de omfattande åtaganden som redan finns. Förutom att testbäddar ökar tillgängligt utvecklingskapital, vilket medger ökade ambitioner, innebär samverkan att staden inte behöver bära den fulla kostnaden eller risken i utvecklingsarbetet. Dessutom tjänar testbäddar syftet att finna lösningar som inte bara är kostnads- och resurseffektiva utan som även kan öka stadens framtida kapacitet inom ett visst område. Det kan handla om att utveckla nya affärsmodeller, verksamheter och marknader som adderar ytterligare funktionalitet och på så sätt ger ett nytt värdeskapande.

Den nära kopplingen till staden och dess lokala politik är inte bara en betydande fördel utan även en viktig utgångspunkt i förståelsen av urban utvecklings- och innovationsverksamhet. De värden och risker som står på spel ger starka och tydliga drivkrafter för utvecklingen av urbana innovationssystem och det är viktigt att tänka på att förutsättningarna där staden är såväl arena som aktör skiljer sig på viktiga punkter från förutsättningarna i nationella, regionala eller sektoriella innovationssystem[3]. Urbana innovationssystem måste därför betraktas som ett eget kunskapsområde som kompletterar vår kunskap om de övriga innovationssystemnivåerna. Tyvärr observeras inte alltid denna skillnad och utan urbana innovationssystem likställs istället ofta med regionala och den kunskap som finns exempelvis om utvecklings- och framgångsfaktorer (Van Winden et al., 2014) kan endast till dels sägas vara relevant för att förstå en stads arbete med att utveckla ett framgångsrikt innovationssystem.

2.3 Näringslivspolitik som en del av stadsutvecklingsarbetet

Genom framväxten av testbäddar har stadsutvecklingen inte bara funnit ett mycket potent verktyg utan även blivit intimt sammankopplat med den lokala näringslivsutvecklingen. Förutsättningar för stadsutveckling påverkas av förutsättningar för lokal näringslivspolitik i direkt såväl som i mer indirekt mening. Inriktningen och ambitionen på stadsutvecklingsområdet sätter, medvetet eller omedvetet, ramar för inriktning och ambitioner för näringslivspolitiken och vice versa. Testbäddar ger möjlighet att stötta företagstillväxt för såväl nya som etablerade företag. Den attraktivitet som detta ger ökar möjligheterna för att attrahera bolag, kapital och människor på den globala arenan samtidigt som det ger städer en möjlighet att adressera viktiga hållbarhetsutmaningar och visa på handlingskraft inom flera politikområden. Lite tillspetsat kan denna logik benämnas ”affärsdriven hållbar stadsutveckling”[4].

Överlag kan man säg att komplexiteten i att bedriva lokal näringslivspolitik som en del av stads-/samhällsutvecklingsuppdraget har ökat. När uppdraget inte längre fokuserar på företagsservice i kommunala angelägenheter (bygglov, markköp, tillstånd, brandskydd etc.), etableringsstrategier (till exempel för etablering av näringsverksamheteter i vissa områdens eller utveckling av företagsklimatet i allmänhet) eller utveckling av enskilda näringsgrenar (t ex genom nätverk riktat mot vissa branscher eller geografiska områden för industri, handel eller

[3] Skillnaden mellan regionala och sektoriella innovationssystem är något flytande. Den geografiska utgångspunkten i regionala system är ofta att det ska finnas regionala tillväxtområden (Laestadius et al., 2007) som i vissa fall är tongivande i sektoriella system, se till exempel Norgren et al. (2007) för en analys av fyra sektoriella innovationssystem (bioteknik, nanoteknik, IKT-industri och fordonsindustri).

[4] Fenomenet har utforskats inom ramen för flera projekt kopplade till forskningsplattformen Mistra Urban Futures.

besöksnäring), utan i allt större utsträckning handlar om att stödja innovativa miljöer och entreprenörskap krävs andra kompetenser, arbetsformer och strategier. Om man därtill lägger komplexiteten i de samverkansituationer som detta förutsätter är det lätt att inse att det kommer att krävas ett strukturerat, målmedvetet och långsiktigt arbete för att staden ska kunna hantera denna ökade komplexitet.

2.4 Strukturellt kapital för kapitalisering av kunskap

Att som kommunal företrädare ha denna breda kompetens och samtidigt ha förmågan att representera allmänintressen i en djungel av komplexitet och särintressen kräver ett betydande organisatoriskt strukturkapital som kan stötta enskilda och grupper av tjänstemän. En sådan kapacitet måste utvecklas över tid, vilket i sin tur ställer krav på ett långsiktigt kommunalt engagemang för att skapa utrymme för dynamik och organisatoriska lärprocesser (Senge, 1990). Eftersom detta ligger vid sidan av det kommunala kärnuppdraget krävs ofta en särskild satsning för att utveckla kultur, kompetens och strukturer för detta. Även om dessa behov i dagsläget i stort förblir oadresserade så har vissa städer, exempelvis Göteborg, tagit behovet på allvar och initierat såväl utbildningsinsatser som långsiktigt kapacitetsbyggande för att hantera innovation i samverkan på ett mer strukturerat sätt.

För att lyckas kapitalisera på dessa förhoppningar krävs inte bara en väl fungerande testbädds-verksamhet utan också förmågan att organisera en rad olika intermediära organisationer och funktioner som utvecklar och stöder ”produktion, kommodifiering, och försäljning av framtids-orienterad kunskap” (Pollock och Williams, 2010: 525). Detta innebär inte bara nya krav på kommunalt strukturkapital utan förändrar också kraven på stadens tjänstemän.

En förändrad syn på städers styrning, deras ökade fokus på rollen som framtidsmäklare och motor för urbana innovationssystem innebär både möjligheter och utmaningar. Intressant nog, men kanske föga förvånande, har diskussionen i princip helt fokuserats på möjligheter och därtill kopplade svåra val om olika framtidspreferensers företräden och tillkortakommanden och i viss utsträckning på svårigheter att gå fram fort nog. I princip saknas det helt en mer kritisk och reflekterande diskussion om premisserna för genomförandet av dessa ambitioner och de risker och konsekvenser som denna nya form av *grand policy experiment* kan medföra. Att skapa kunskap kring en storskalig förändring av städer till agenter som adresserar lokala och globala hållbarhetsutmaningar genom innovation i samverkan är dock ingen enkel sak. Problembeskrivningar och frågor om vad som är bra och vad som fungerar i förhållande till dessa definieras och framförhandlas företrädesvis lokalt.

2.5 Vinnovas roll i komplexa handlingssystem med flernivåstyrning

Ovan har vi försökt beskriva ett narrativ som både beskriver vår samtids stora samhällsut-maningar (hållbarhet och innovation) och det skifte i hur annalkande samhällsutmaningar organisatoriskt hanteras. *From government to governance* och *multi-level governance* är två uttryck inom anglosaxisk tradition det senaste decenniet, främst inom statsvetenskap, offentlig förvaltning och organisationsteori som ofta använts för att fånga detta narrativ. *Governance* indikerar att mer av styrningen i och av samhället sker i samverkan där offentlig sektor, privat sektor och civilsamhället deltar på mer eller mindre lika villkor i allt från löst formerade

nätverk till hårt avtalsreglerade partnerskap. Det betyder att horisontella beroendeförhållanden ökar. Flernivåstyrning å andra sidan indikerar att flera olika vertikala beslutsstrukturer verkar samtidigt i samma fråga. Det betyder att beslut och handlingar på en nivå har återverkningar på beslut och handlingar på andra nivåer.

Numera beskrivs därför samhällsutmaningar som alltmer komplexa, där ekonomiska, teknologiska, ekologiska, kulturella och rättsliga förutsättningar samspelar på sammansatta och svåröverblickbara sätt. Många intressenter och synsätt skapar meningsskiljaktigheter om såväl hur problem och utmaningar ska beskrivas som vad som bör göras. Ofta beskrivs allvaret i situationen och behovet av skyndsamhet. Betecknande är dessutom att inga definitiva lösningar föreligger och vad som kan anses vara tillräckligt bra är också svårt för parterna att fastställa. Svårigheter att samverka och genomföra systemförändringar används därför också som skäl för att inte göra något och snarare bevara status quo. På så sätt förvärras också de rådande utmaningarna.

Den sociala verklighet vi verkar inom beskrivs inte bara med språket, den framträder också i språket. Vi ser världen och verkar i den genom de begrepp och kategorier som vi har skapat tillsammans med andra. Abstrakta begrepp som *wicked problem*, för att beskriva utmaningarna i föregående stycke, och lösningar som triple helix, testbäddar och innovation blir härmed lika verkliga inom vissa policyorienterade diskursgemenskaper som hus, bord och stol är för andra. Begrepp och bakomliggande antaganden går också igen i program och planer för att visa på intention och ambition.

Gjorda satsningar som studeras i denna rapport förutsätter någon form av plan och därefter ett genomförande mer eller mindre kopplat till en fastställd plan. Att planera är i regel en tämligen rationell aktivitet. I regel går detta att utläsa i olika satsningar och projektplaner. Med hjälp av satsningar och projekt är det tänkt att samhället och organisationer ska planeras och styras mot uppfattade krav. Social ingenjörskonst har varit och är fortfarande en stark tankefigur vid planering.

Flera har emellertid visat att den här maskinlika tankefiguren av planering knappast är en faktisk realitet när den översätts i handling. Kritiken har kommit från flera olika håll, baserad på studier av faktiskt beslutsfattande, på hur förhållandet mellan lokala aktörer och förändringsidéer gestaltar sig, samt på försök att förändra institutionaliserade handlingssystem med hjälp av temporära organisationer. Framför allt riktas kritiken mot grundantagandet om normativ instrumentell och strategisk rationalitet, som förutsätter entydiga problem och lösningar. Mot det ställs en mer deskriptiv kontextuell och processuell rationalitet som istället bygger på vaga problembilder, oklara lösningsförslag och framförhandlande överenskommelser. Satsningar av olika slag handlar för dem om lärande och meningsskapande och inte om instrumentellt beslutsfattande, där en central följdfråga är hur detta lärande och meningsskapande kan kapitaliseras och användas i framförvarande processer.

I denna rapport utgår vi från att aktörer agerar under betydande osäkerhet inom ramen för olika handlingssystem. Systemen består av flera aktörer som gör prioriteringar och agerar utifrån sina egna verklighetsuppfattningar. Ingen aktör har således tillräckligt med kunskap

om det system inom vilket man verkar, och kan därför inte ensidigt styra det. Det betyder inte att systemen inte styrs, men mycket av styrningen inom horisontella samverkansstrukturer skapas genom den anpassning aktörerna gör till ständiga förändringar. Styrningen formas av ett ständigt förhandlande mellan delvis svårförenliga uppdrag, intressen och värden. Dessa löst kopplade system hålls samman av övergripande mål (såsom hållbarhet och innovation) och lagom tydliga spelregler.

Samtidigt som Vinnova (och andra aktörer) i beskrivna komplexa handlingssystem agerar under betydande osäkerhet befinner sig Vinnova också i ett sammanhang som är påtagligt reglerat.

Vinnova, ”Verket för innovationssystem”, som det står i regleringsbrevet med tillägget, ”inom utgiftsområde 24, Näringsliv”, är ställt under Näringsdepartementet, och bedriver systemutveckling och en mångskiftande programverksamhet. Regleringsbrevet som skiljer sig lite åt år från år pekar emellertid ut några tämligen konstanta verksamhetsområden, som också går igen inom Vinnovas olika programområden. Vinnova ska stärka Sveriges strategiska innovationsförmåga, ofta manifesterat genom olika organiseringskoncept såsom innovationssystem, innovationsplattformar, inkubatorer, testbäddar, living lab, smart cities. Vinnova ska stärka näringslivet i Sverige, både generellt såsom små och medelstora företag och inom specifikt utpekade strategiska näringslivsgrenar såsom fordonsindustri, life science och livsmedel. Vinnova ska vidare ingå i Sveriges deltagande i EU:s ramprogram för forskning och innovation, Horizon 2020, och även delar av EU:s sammanhållningspolitik framför allt den som berör forskning. Slutligen ska Vinnova också med sina program hantera olika utsnitt kring utmaningar kopplade till hållbarhet, såsom klimatspecifika eller socialt orienterade.

På Vinnovas hemsida presenterar man sig på följande sätt:

> *”Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet. Vår uppgift är att bidra till hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation. Det gör vi främst genom att ge bidrag till innovationsprojekt och forskning som behövs för att utveckla nya lösningar. Vi satsar också långsiktigt på starka forsknings- och innovationsmiljöer.*
>
> *Vi stimulerar samverkan mellan företag, universitet och högskolor, offentlig verksamhet, civilsamhället och andra aktörer. Vår verksamhet är även inriktad på att stärka internationell samverkan.*
>
> *Varje år satsar Vinnova ungefär tre miljarder kronor för att främja innovation. Merparten fördelas genom utlysningar där företag, offentliga aktörer och andra organisationer kan söka finansiering. Alla insatser följs upp och utvärderas kontinuerligt och vi genomför regelbundet analyser av insatsernas effekter.*
>
> *Vinnova är en statlig myndighet under Näringsdepartementet och nationell kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Vi är också regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området.”*
> (Vinnova, 2018)

Mot bakgrund av detta mångskiftande uppdrag kan Vinnovas satsningar i denna studie betraktas som flera olika företeelser samtidigt. Med sin hemvist inom Näringsdepartementet är flera av de gjorda satsningarna ett uttryck för stärkandet av en vertikal sektorspolitik främst

kopplad till närings- och innovationspolitik. Den har inte bara en nationell hemvist utan emanerar också från EU och Lissabonstrategin, samtidigt som den också ska förhålla sig till faktiska och starkt spårbundna regionala och lokala förutsättningar. Flera av de satsningar och projekt vi senare ska beskriva har också sitt ursprung i tidigare projekt och satsningar. Vad vi här ser exempel på är spårbundenhet, det vill säga att man är låst av tidigare investeringar, lokalt framvuxna idéer, strukturer och arbetssätt.

Men satsningar kring innovation är inte bara kopplade till näringspolitik, utan kan också betraktas som en angelägenhet för flera sektorer, det vill säga som ett uttryck för en integrerande politik. Vinnovas stora satsningar på innovation under det senaste decenniet inom offentlig sektor visar på denna bredd, och det finns flera initiativ inom hälso- och sjukvård samt inom kommunal sektor. Innovation som ny policy där nya tekniska landvinningar (såsom digitalisering, algoritmteknik och mass-data) ska här kopplas till redan existerande policyer och införlivas i offentlig sektor som ett nytt åtagande parallellt med, helst invävt i, det man sedan tidigare redan gjort inom exempelvis välfärdsutveckling, infrastruktur och fysiskt byggd miljö, eller territoriets utveckling.

Idén om innovation och uppmaningen att ”tänka nytt” för att härigenom hantera olika samhällsutmaningar framträder också som ett mer specifikt och nytt styrrecept för offentliga sektorns förvaltningspolitik, i paritet med kvalitetrörelsen för ett antal år sedan, eller de senaste decenniernas diskussion om New Public Management, privatisering och outsourcing. Olika satsningar ska med andra ord inte bara främja tillväxt och näringslivsutveckling samt vikten av att anamma ny teknologi, utan även påverka utvecklingen av hur offentlig sektor i sig självt styrs. Förvaltningsmyndigheter ska i allt högre grad initiera, möjliggöra och förverkliga samarbetsdriven och innovativ förändring. I synnerhet har den informella kulturstyrningen, att på klokt vis komplettera byråkratisk förvaltningskultur med ett mer utvecklingsorienterat risktagande, påtalats som viktig. Styrningen har bäring på flera olika aspekter där diskussionen intensifierats, bland annat med hjälp av medel från Vinnova, om hur den kan utvecklas. Det gäller inte bara ”stelnad politik” i form av lagar och hur de på ett bättre sätt kan utformas när det exempelvis gäller innovationsupphandling utan även hur olika formella styrsystem bör utformas kring specifika mått- och uppföljningssystem, samt hur mindre formella styrsystem, såsom kultur, värdegrund, lärande och ledningssystem, bör utformas.

Vissa delar av Vinnovas innovationssatsningar kan också ses som uttryck för en områdesorienterad politik främst kopplad till städer och stadsutveckling. Därmed knyter satsningar också an till andra större samhällsomställningar såsom en tilltagande urbanisering i en alltmer konkurrensutsatt och globaliserad värld. Städer är många gånger den gemensamma nämnaren för innovationsuttryck som *’test bed’* och ’living lab’, och städer har också blivit förärade ett eget koncept, nämligen ’smart cities’. Tekniska lösningar ska inte bara förbättra effektiviteten och kapacitetsutnyttjandet inom befintliga städer och mellan olika aktörsgrupper, utan även göra städer mer attraktiva i konkurrensen med andra städer i en accelererande jakt på ett alltmer lättrörligt kapital och företagsetableringar. Även här fyller Vinnovas satsningar en viktig funktion.

Slutligen, som statlig innovationsmyndighet och främjare av tillämpningsorienterad forskning, kan Vinnovasatsningar ses som ett uttryck för nyttiggörande av forskning. Insatser av olika slag ska fungera som samverkanssmörjmedel mellan akademiska miljöer i form av universitet, högskolor och forskningsinstitut, privat och offentliga sektor, i så kallade triple helix-konstellationer - men också med civilsamhället i så kallade quadruple-konstellationer.

I denna studie är spåren av ovan nämnda uttryck, det vill säga som näringspolitik, integrerad politik, områdespolitik, styrrecept och tillämpad forskning, både konkreta och påtagliga på flera olika sätt. Det gör att frågan om effekter ingalunda har entydiga svar, det beror på flera sinsemellan komplexa orsakssamband.

Utöver denna mångfasetterade bild av olika insatsers innehåll kan Vinnovas satsningar även ses som ett uttryck för en tilltagande projektifiering, som är märkbar inom flera andra politikområden, och inte bara i Sverige. Buttner och Leopold (2016) beskriver hur EU:s strukturfonder har skapat en projektvärld som ett nytt sätt att bedriva riktad politik parallellt med generell politikutformning.

2.6 Vinnovas insatser som ett led i en tilltagande projektifiering

Traditionell vertikal problemlösning invävs som sagt i horisontella samarbetsstrukturer och såväl internationella och nationella som lokala finansieringskällor kompletterar, och ersätter ibland helt, konventionella skattefinansierade verksamhets- och stödformer. Med hjälp av temporära finansieringssystem översätts politiska ambitioner om tillväxt, hållbarhet och innovation till olika former av tidsbundet utvecklingsarbete. De här förändringarna ramas in av begreppet *projektifiering*. Följande citat är belysande:

> *"At the same time as the state was being 'rolled back' in many countries by neoliberal reforms, new types of policy fields emerged: development policies, innovation policies, IT policies, sustainability policies… Many of these new sets of issues evolved in response to global and transnational developments and were nurtured by the EU. [They] have some particular attributes. There are often strong demands for resources from different parts of the society to be brought together through different types of collaborative arrangements between the public and the private. Policies are formed and implemented by informal networks operating at a considerable distance from the political centre. Local initiatives and solutions indicative of pluralism and asymmetric organizing are accepted at least as long as it can be shown that these arrangements contribute to key administrative values, especially efficiency. Another feature of these policy fields is that policies are often implemented through projects."*
> (Jacobsson, Pierre och Sundström, 2014:12)

Globala och nationella utmaningar har som vi påtalade i inledningen lett till ett allt större behov av att främja social och ekonomisk utveckling genom nya offentliga organiserings- och produktionsformer, ofta utifrån tankar och ideal som flernivåstyrning och olika *governance*-arrangemang. Som en konsekvens av denna tilltagande organisatoriska komplexitet har utvecklingen mot och användandet av projekt och andra flexibla organiserings- och styrformer (exempelvis projektnätverk, samverkansprojekt, nationella samordnare) blivit allt vanligare. Just detta är en komplicerande omständighet i sig – att utmaningarna är stora och krävande

vilket fordrar långsiktigt beslutsfattande, samtidigt som riktade satsningar och projekt är begränsade i såväl tid som fokus. På samma gång behöver man i en föränderlig värld vara mer mottaglig för signaler från omgivningen, och experimentera, reflektera och lära genom att kontinuerligt testa och stämma av sina ambitioner. Idén om tillfälliga projekt får här sin näring och ses som ett mer flexibelt policyverktyg.

Samhällsutveckling bygger i allt högre grad på samverkan och kompletterande stödformer. Det här är en av de viktigaste strukturella förändringarna i den moderna välfärdsstaten (Ansell och Torfing, 2014; Jacobsson, Pierre och Sundström, 2014; Torfing och Triantafillou, 2016). Flera sinsemellan autonoma men beroende aktörer i temporära samverkansprojekt förhandlar sig fram till för dem acceptabla lösningar som de sedan också försöker att realisera. Det skapar möjligheter men också nya utmaningar. De som betonar möjligheterna utgår vanligen från att projekten kan fungera mer effektivt i komplexa miljöer jämfört med traditionella byråkratiska strukturer. Eftersom projekten gör det möjligt att avgränsa problemen och fokusera på de tänkbara lösningarna, blir de attraktiva verktyg i det offentliga innovations- och förnyelse-arbetet. De kan bidra till att skapa ett element av effektivitet och ordnad förändring i komplexa beslutsmiljöer som har till uppgift att hantera i sig redan svårlösta och tämligen resistenta samhällsproblem.

Projekt används alltså för att utveckla nya lösningar, implementera politik, strukturera samarbete, utveckla lärande och stundtals också för att utveckla nya permanenta strukturer. Jensen, Johansson och Löfström (2013) identifierar tre drivkrafter bakom denna tilltagande projektifiering. För det första har politiska aktörer intresse av att visa handlingskraft och innovationsförmåga i uppmärksammade politikområden. Projektet gör det också möjligt för beslutsfattarna att skapa förändringar genom att kringgå befintliga myndighetsstrukturer och gängse budgetprocesser. För det andra behöver EU, nationella myndigheter och lokala beslutande organ en organisationsform som möjliggör anslagskontroll, styrning och gängse krav om uppföljning och övervakning. Teknologin kring tillfälliga organisationer, med en uppsjö av olika projektverktyg ”från ax till limpa” möjliggör en sådan kontroll. Slutligen, för det tredje, behöver lokala aktörer en organisationsform som ger ökat handlingsutrymme som kan hanteras och kontrolleras mer fritt än de traditionella strukturerna, så att de som är engagerade i projekten lättare kan avvika från traditionella förfaringssätt och agera på nya sätt.

Samverkansprojekt ska göra det möjligt att organisera för innovation och förändring på tvärs över organisatoriska gränser, och på så sätt engagera nödvändig expertis och berörda intressenter. Härigenom ska också invanda tankemönster brytas och nya inlärningsformer möjliggöras. Om man utgår från projektorganiseringens idealmodeller ska kunskapen sedan effektivt kunna överföras antingen till nya projekt eller till permanenta organisationer för att på så sätt kunna bidra till långsiktig politikutformning och verkställighet.

Som tidigare nämnts kan emellertid en ökande projektering med tydliga deadlines också skapa oberäknelig ryckighet för både politik och förvaltning, och givetvis för berörda verksamheter, särskilt verksamheter som är föremål för flera projektinitiativ. Många myndigheter samordnar också ambitioner, resurser och uppmärksamhet i termer av program och projekt, inom liknande politikområden, vilket bidrar till otydlighet både för dem själva och potentiella mottagare.

Det är således inte givet att innovationer och andra resultat som uppstår i projekten verkligen omsätts i praktiken och leder till förändring. Användningen av tillfälliga projekt ökar och förväntas bidra till samhällets långsiktiga problemlösningsförmåga samtidigt som paradoxalt nog långsiktiga politiska mål och strategier betonas mer än någonsin. Faktorer som tid och rum förefaller vara väsentliga faktorer när man genomför projekt i flernivåsystem. Flernivåstyrning och upplägg med bred samverkan indikerar som vi tidigare påtalat att projekt ska verka i flera överlappande kontexter med ibland sinsemellan olika logiker. Möjligheterna till inlärnings- och överföringsprocesser varierar beroende på egenskaperna hos de politikområden, administrativa nivåer och organisationsmiljöer där projektet är verksamt. Projektformens tidsmässiga begränsningar och dess tillfälliga natur, tillsammans med uppgiftsfokusering förmedlar en känsla av skyndsamhet och går ofta igen i projektplanen. Men i beslutssammanhang handlar tiden också om synkronisering, det vill säga tempot hos olika samhällsinstitutioner. Förvaltningen, politiken och marknaderna arbetar utifrån allt mera varierande tidsramar och cykler (Laux, 2011). Arbete inom komplexa styrsystem kräver därför inte enbart hantering av en uppsjö olika organisatoriska former som följer olika logiker, utan kräver också en förmåga att hantera varierande och ibland även konkurrerande tidsramar. Synkroniserandet av olika tidsramar blir därmed centralt. Så även om projekten pekar ut framtiden kan den historiska omgivningen vara mer styrande, i linje med den spårbundenhet som vi nämnde ovan.

I vilken utsträckning projektet är synkroniserat med exempelvis relaterade politiska beslut, lagstiftningsåtgärder eller politiska processer kommer med andra ord att påverka möjligheterna till inlärning, kunskapsöverföring och förändring. Program- och projektstrategier kommer på så sätt att påverkas av både tid och rum. Strategier handlar inte bara om hur projekten leds utan också om hur myndigheter på olika nivåer fungerar i olika roller, som initiativtagare, finansiärer och uppföljare av projektens verksamhet.

Även om tidigare forskning tyder på att många samverkansprojekt i en flernivåkontext har svårt att skapa mervärde och stödja lärande bortom det egna omedelbara sammanhanget, och som ofta förespeglats i projektplanen (till exempel Brulin och Svensson, 2011; Godenhjelm, 2016; Jensen, Johansson och Löfström, 2017; Åhlfeldt, 2017) finns det också studier som har studerat projekt som process över tid och som har visat att projekt kan ha positiva indirekta effekter som dock inte alltid är enkla att uppfatta och synliggöra (Sandoff med flera, 2015; Svensson, Brulin, Jansson och Sjöberg, 2013). En viktig förutsättning för det senare är att få till stånd reflektion och lärande över gjorda erfarenheter bland involverade aktörer för att härigenom få en ökad förståelse för det större sammanhang som ett program och enskilda projekt ingår i. Problemet är att vi fortfarande har begränsad kunskap om hur lärande och kunskapsöverföring sker mellan olika projekt men också från projekt till politikens och förvaltningens institutioner. *Hur bygger man upp organisatorisk kapacitet med hjälp av tillfälliga projekt? Vad är det som kan främja eller förhindra sådana inlärnings- och överföringsprocesser?* Vi menar att mycket handlar om hur politiska organ och förvaltningsmyndigheter agerar i projektintensiva miljöer, med andra ord om rätt grundläggande egenskaper i dagens offentliga organisering.

3 Metod och tillvägagångssätt

I detta kapitel redogör vi för de metodmässiga utgångspunkter som har legat till grund för arbetet med studien och relaterar studien till den utvärderingspraktik som kan sägas ligga nära uppdraget i denna studie. Därefter beskriver vi den empiri och de empiriinsamlingsmetoder som använts. Kapitlet avslutas med en kortfattad redogörelse över de tre städerna i studien.

3.1 Fallstudie som metodik

För att uppfylla forskningssyftet, möjliggöra det tvärvetenskapliga arbetet och belysa de utmaningar som aktörerna i staden står inför har vi utnyttjat en explorativ forskningsansats. Då studiens fokus ligger på staden som samlingspunkt för en rad olika överlappande aktörskonstellationer behöver data samlas in som beskriver den interaktion som skett och det strukturella kapital detta har gett upphov till. Sådana data återfinns i form av faktisk dokumentation, exempelvis styrdokument och avtal, men även i form av individers eget meningsskapande (Weick, 1995) runt specifika fenomen. I det senare fallet skapas tillgång till meningsskapande lämpligtvis genom intervjuer med nyckelpersoner som har varit inblandade i de processer som är kopplade till Vinnovas insatser. Genom att samla in och analysera denna form av data har forskargruppen skapat förståelse för den logik som drivit organisationerna i deras arbete och tydliggjort vilken typ av strukturellt kapital som byggts upp som resultat av Vinnovas satsningar. De valda studieobjekten utgör i sig ”fall av” Vinnovas arbete och gör att studien med fördel kan karakteriseras som en fallstudie. Enligt Yin (2003) är metoden särskilt användbar när forskaren ställer frågor om ”hur” och ”varför” för att skapa en helhetsbild av meningsskapande processer. Fallstudiens förmåga att ta kontextuella faktorer i beaktande är även den en fördel (Merriam, 1994). Fallstudier är vidare den samhällsvetenskapliga forskningsmetod som är lämpligast för att beskriva och analysera komplexa förhållanden och har använts flitigt då den genererar ett rikt material baserat på olika datakällor och beskriver fenomen på djupet (Eisenhardt och Graebner, 2007).

Intervjuerna har gjorts med ansvariga inom de berörda organisationerna samt nyckelindivider i ledande/koordinerande roller som har/eller borde ha insikt i vilka avtryck som satsningarna har gett. Intervjuerna transkriberades och analyserades fortlöpande vilket möjliggjorde en ”kontinuerlig jämförelse” (Berkowitz, 1997) och analytisk induktion (Mitchell, 2006 och Pascale, 2011). I studien har vi valt att inte ha separata kapitel för teoretisk referensram och utveckling av analysmodeller. För att öka läsbarheten presenterar vi istället de ramverk som utnyttjas för analyserna i anslutning till respektive frågeställning och i den mån de bygger på tidigare teoretiska arbeten presenteras även dessa där.

3.2 Påverkan och effektstudielogik

Utgångspunkten för denna studie är att studera den påverkan som Vinnovas projekt som genomförts de senaste 5–10 åren haft på svenska städers förmåga att arbeta med systemomställning för en hållbar samhällsutveckling. Med en sådan utgångspunkt ligger det nära till

hands att betrakta denna studie i termer av en utvärderings- eller effektstudie. Utan att på något sätt redogöra för den rika och mångfacetterade litteratur som finns på området, så kan en nutida och för syftet närliggande referens vara en studie av Tillväxtverket (2014) som syftade till att utreda vad vi kan lära av effektutvärderingar. Deras slutsatser efter att ha analyserat fyra effektstudier av Vinnovas program är *"...att det varit svårt att empiriskt uppskatta de direkta och indirekta effekterna av de olika programmen."* (s. 3, ibid). Citatet visar att det inte med enkelhet går att identifiera den påverkan som dylika insatser har. Mot bakgrund av att vi här studerar påverkan av enskilda projekt från många olika program med olika inriktning och syften, torde det vara än svårare att identifiera en tydlig kausalitet mellan insatser, resultat och effekter. Det är även så att de studerade projekten endast i undantagsfall haft som syfte att skapa de effekter vi eftersöker och kan således inte dra nytta av de förändringar i program och projektdesign som Vinnova tillskrivs på senare tid: *"Under senare år har Vinnovas perspektiv förändrats genom att det har vuxit fram en ökad medvetenhet av effektbegreppet, bland annat genom att utveckla och säkra programteori och insatslogik från start i nya program och med större krav på att formulera påverkbara effektmål."* (s. 3, ibid)

Då vår studie syftar till att kasta ljus över städerna som arenor för innovation och kommunen som innovationsaktör utifrån projekt utan detta explicita mål, kan studien snarast anses vara explorativ i sin ansats. Detta förhållande var känt på förhand och vårt intresse för samverkansprojektens påverkan ska därför inte sammanblandas med ett sökande efter en effektlogik som utgår från en kausal syn på program- och projekteffekter och jämförelser med kontrafaktiska skeenden. Tvärtom kan det sägas att de analytiska ramverk som utvecklas för att studera Vinnovas påverkan rekonstruerar och utgör ett förslag på den programteori som skulle kunna varit styrande för att uppnå syftet med systemomställning för en hållbar samhällsutveckling.

3.3 Studiens primär- och sekundärdata

Under rapportarbetet användes en omfattande mängd sekundärdata för Vinnovas projekt i de tre städerna, det vill säga material som inte skapats med det ursprungliga syftet att vara en del av denna studie. De sekundärdata som vi förlitar oss på består av tre typer:

- projektdokumentation
- projektinformation
- projektkommunikation.

Projektdokumentation utgörs av de dokument och tillhörande statistik som samlats in och hanterats av Vinnova för att kategorisera projekten. *Projektinformationen* erhölls också från Vinnova och består av ansökningar, slutrapporter och utvärderingar. *Projektkommunikation* är den dokumentation som de organisationer som deltagit i projekten själva producerat, exempelvis hemsidor och interna dokument. Dessa har framför allt inskaffats genom sökningar på nätet. Dessa tre typer av sekundärdata har använts i tre olika faser av studien. De första två kategorierna, det vill säga det material som erhållits från Vinnova, har använts under arbetets inledande fas. Denna fas omfattade analys av Vinnovas övergripande projektportfölj, identifiering av de projekt som är kopplade till urbana utmaningar samt förberedelse av intervjuer. Den tredje kategorin, det vill säga dokumentation och material producerade av organisationer som varit delaktiga i projekten som studerats, användes i den andra fasen av

studien då projektens innehåll analyserades utifrån intressenternas olika erfarenheter och perspektiv på projekten och projektresultaten.

All sekundärdata ställdes i relation till de primärdata som samlades in genom intervjuer och möten med Vinnova och de studerade projektorganisationerna. Intervjuerna utfördes till största delen genom möten i person där forskarna träffade en eller flera representanter från projektorganisationerna och alla dessa intervjuer spelades in samt transkriberades. En minoritet av intervjuerna genomfördes över telefon och även dessa intervjuer spelades in och transkriberades. Alla intervjuer genomfördes baserat på löftet om full anonymitet för respondenterna. I de fall vi har använt oss av citat har dessa därför anonymiserats. Under studien genomfördes även en rad möten mellan forskarna och representanter från både Vinnova och de studerade organisationerna. Dels genomfördes ett ”tolkningsseminarium” med ett drygt tjugotal deltagare, dels genomfördes möten i Göteborg och Borås med olika typer av behovsägare (se Bilaga 2 för deltagarförteckning). I Lund genomfördes inget separat möte med behovsägare, eftersom intervjuerna där inte enbart begränsades till projekten, utan även omfattade frågeställningar av mer generell karaktär. Deltagarna på mötena med behovsägare utgjordes av seniora representanter med centrala positioner i kommunala förvaltningar och organisationer. De har inte bara en djup insikt i och förståelse för de studerade projekten utan också förmågan att sätta studiens frågeställningar i ett större sammanhang. Dessa möten spelades inte in, istället togs detaljerade anteckningar. Syftet med mötena var dels att fördjupa och validera de resultat som erhållits, dels att återföra våra observationer och analyser till organisationerna för att på så sätt etablera ett lärande bland organisationerna. En central fråga på mötena med behovsägarna var hur de ser på externa utvecklingsprojekt av det slag som Vinnova finansierar, till exempel genom att diskutera vilka svårigheter som externa utvecklingsprojekt innebär för de kommunala förvaltningarna och vilka möjligheter och bestående strukturer de skapar. I de följande delarna av detta kapitel beskriver vi hur urvalet av projekt och informanter har gått till.

3.4 Urval av projekt och informanter

För att begränsa det första urvalet av projekt och kunna observera eventuella synergieffekter mellan de olika projekten begränsades, som vi nämnt tidigare, det empiriska urvalet till tre på förhand valda teman. Temana reflekterar områden inom vilka såväl städerna själva som Vinnova gjort betydande insatser. I Göteborg fokuserades därför studiens empiriska underlag till transportområdet, i Borås till avfallshantering och i Lund till byggandet av de nya stadsdelarna runt EES och Max IV. Under studiens inledande fas erhölls en förteckning över merparten av de projekt som Vinnova finansierat i Göteborg, Lund och Borås under perioden 2010 till 2016 inom de tre valda temana. Totalt innehöll denna lista ca 3 400 projekt och tusentals projektorganisationer. Förteckningen innehöll en rad kategorier och variabler såsom involverade parter, projektlängd, övergripande program som projektet tillhör, total projektbudget samt mängd medel som de involverade parterna bidrog med. Varje projekt beskrevs med en kort sammanställning av projektets huvudmål och, i de fall där projektet färdigställts, även de huvudsakliga resultaten från projektet.

För att identifiera de projekt som var mest lämpliga att utgå från för att besvara frågeställningarna sattes tre urvalskriterier. För att vara relevanta för studiens analys måste projekten uppfylla samtliga av följande kriterier:

- De ska adressera komplexa urbana samhällsutmaningar.
- De ska ha bedrivits i samverkan mellan flera parter.
- De ska ha haft kommunen som officiell projektdeltagare[5].

Projektens projektparter och projektsammanfattningar gicks igenom för att identifiera de projekt som uppfyllde dessa kriterier och totalt identifierades 88 projekt. För de identifierade projekten begärdes ansökningar, slutrapporter och eventuella projektutvärderingar ut från Vinnova. Samtliga erhållna projektdokument analyserades med syfte att identifiera de olika typer av struktur- och humankapital som presenterats i ansökningarna eller redovisats i slutrapporter och utvärderingar. Det strukturella kapital som exempelvis indikerades som direkta projektresultat eller långsiktiga effekter i utvärderingar dokumenterades. Data strukturerades sedan utifrån ett antal olika analyskategorier för att se vilka likheter som fanns projekten emellan. På detta sätt skapades en första förståelse för det möjliga strukturkapital som projekten gett upphov till. Den initiala analysen underlättade även skapandet och anpassandet av intervjufrågor till de specifika projekt som skulle studeras.

Inför insamlingen av primärdata valdes sex till tio projekt per stad ut för en fördjupad analys. Dessa projekt identifierades baserat på resultaten från den initiala analysen. Projekten valdes ut då de ansågs typiska för de satsningar som skett i de olika städerna samt för att de, på grund av exempelvis sin storlek, innehåll eller kontinuitet uppvisat starkast potential för att bidra till att besvara frågeställningarna. Bland deltagarna i de valda projekten identifierades en eller flera informanter som kontaktades för intervjuer. Deltagarna i projekten representerade kommunen, landsting, näringsliv, akademi och statliga myndigheter. I urvalet eftersträvades därför en god spridning av organisationstillhörighet bland de intervjuade. Samtliga informanter som intervjuades har antingen lett eller aktivt medverkat i projekten och respondenterna var genomgående väl förtrogna med projektarbete i stort. Nio av de intervjuade var projektdeltagare och 20 projektledare. Rollen som projektdeltagare omfattade allt från att medverka i styrgrupper och därmed framför allt ha strategisk inblick i projekten, till att arbeta aktivt i projekten under lång tid. Merparten av de intervjuade är också seniora personer med god överblick över projektens lokala förutsättningar och kopplingar till den egna organisationens långsiktiga strategier och utveckling. Totalt valdes 35 personer ut för intervjuer. Dessa fördelas på 23 projekt och 19 organisationer och representerar sammantaget centrala utvecklingsprocesser och aktörer kopplade till respektive temaområdena. Flertalet av informanterna har varit drivande i projektens tillblivelse och koppling till städernas strategiska processer. I Bilaga 3 finns en lista över alla respondenter uppdelade per stad.

Sammanställs respondenterna utifrån organisationstyp (se Tabell 1) och stad så kan vi se att närmare hälften av representanterna kom från kommunala verksamheter medan universitet, privat och statlig sektor utgjorde den andra halvan av respondentpopulationen. Bland dessa tre

[5] Detta betyder att kommunerna var officiella partners i projekten, antingen som projektledare eller projektdeltagare. I vissa projekt erhöll de finansiering från Vinnova, men ofta medverkade de i projekten enbart med egna resurser.

kategorier var spridningen av respondenter relativt jämn. Förhållandet mellan antal kommunrepresentanter och andra aktörsgrupper var relativt lika i alla tre städerna.

Tabell 1 Respondenter per stad och organisationstyp

ORGANISATIONSTYP	GÖTEBORG	LUND	BORÅS	ANTAL
KOMMUNAL	7	5	3	15
REGIONAL		1		1
STATLIG	1		4	5
PRIVAT	3	2		5
UNIVERSITET	3	3	1	7
ANTAL	**14**	**11**	**8**	**33**

Avslutningsvis är det viktigt att ha i åtanke att de projekt som studerats enbart utgör en del av de projekt som bedrivs i de tre städerna. Innebörden av detta är dels att de studerade projekten utgör en delmängd av den finansiering som Vinnova riktat mot de tre städerna, dels att Vinnovas finansiering enbart är en del av den totala mängd projektmedel som riktas mot städerna. De intervjuade som har erfarenhet från projekthantering har därför erfarenhet från inte bara andra projekt finansierade av Vinnova utan även från projekt finansierade av andra aktörer.

3.5 Tre olika städer och lika många branscher ger bred kontextuell inramning

De studerade samverkansprojekten har haft sin hemvist i tre olika städer: Göteborg, Lund och Borås. De valda städerna kan sägas representera tre olika innovationsmiljöer: Göteborg är en storstad och navet i en expansiv region med ett tydligt fokus på innovation. De andra städerna är mellanstora städer men med olika karaktär, Lund är en av Sveriges mest forsknings- och entreprenörsintensiva städer belägen i en mycket expansiv region medan Borås är en mer traditionell industri- och handelsstad. Genom att välja dessa tre städer som kontextuell inramning för studien erhålls tre fall som kan sägas representera en stor andel av Sveriges städer rent storleksmässigt.[6] Vidare ger denna breda inramning möjligheter att identifiera många olika tänkbara typer av strukturellt kapital som Vinnovas projekt bidragit till och nå empirisk mättnad. Det är viktigt att komma ihåg att avsikten med studien alltså inte är att jämföra de tre städerna, och inte heller att hitta likheter vad gäller uppbyggnad av strukturellt kapital till följd av de studerade samverkansprojekten, utan städerna är valda så att de representerar ett så stort utfallsfönster som möjligt.

[6] Det finns ingen svensk definition av städer i statistisk mening utan sedan 1971 används endast begreppet tätort. Innan dess räknades tätorter med mer än 10 000 invånare som städer. Enligt SCB finns det 2 000 tätorter i Sverige. De flesta tätorterna är mycket små och 63 procent hade färre än 1 000 invånare år 2015. De 124 tätorter som hade fler än 10 000 invånare utgör 6 procent av det totala antalet tätorter. Av Sveriges 50 största tätorter är Kungälv den minsta med drygt 23 000 invånare. Endast 9 tätorter i Sverige hade mer än 100 000 invånare. År 2015 bodde nästan en tredjedel av Sveriges befolkning i någon av dessa. 13 procent av befolkningen bodde utanför tätorter. 31 kommuner (2010) tillhör kategorin *Större städer* vilket enligt SKL och SCB är en kommun med 50 000–200 000 invånare och tätortsgrad på minst 70 procent. Sverige har idag tre *Storstäder* vilka är en kommun med folkmängd över 200 000 i tätorten. Göteborg är Sveriges näst största tätort, Lund intar plats nummer 12 i SCB:s statistik och Borås nummer 15 (SCB, 2015).

3.5.1 Göteborg – industristad i kraftig expansion

Göteborg är den största staden i studien och ett exempel på en större stad med ett varierat näringsliv och stark arbetsmarknad, framför allt inom industri- och servicesektorerna, två universitet och ett relativt välutvecklat innovationssystem i form av bland annat flertalet inkubatorer, teknikparker och centrumbildningar, institut och betydande forsknings- och utvecklingskapacitet i industrin, till exempel inom medicin/bioteknik och fordonsindustrin.

Göteborg är en växande stad i en expansiv region. Byggtakten är hög och flera stora infrastrukturprojekt, såsom Västlänken, Hisingsbron och Marieholmstunneln, pågår samtidigt. Dessa satsningar förväntas binda samman staden och möjliggöra en intensiv utveckling av centralt belägna före detta industriområden såsom Frihamnen, Skeppsbron och Lindholmen. Den stora skalan gör att utvecklingsområdena tillsammans utgör Nordens största stadsutvecklingsprojekt (Göteborgs stad, 2018). Dessutom sker en förtätning av befintliga bostadsområden byggda under miljonprogramsepoken. Dessa satsningar innebär att Göteborg kommer att ha vuxit med 200 000 invånare fram till 2030. Göteborg brottas med flera samhällsutmaningar där segregation och utanförskap kanske hamnar högst på den politiska dagordningen, tillsammans med utmaningar att hålla kvalitet och en hög leveransförmåga i välfärden, samtidigt som ekonomiska prognoser pekar på ökande budgetunderskott. Vid sidan av stadens sociala utmaningar är frågan om hur staden kan förtätas på ett klokt och effektivt sätt och framför allt hur transportsystemet kan utvecklas i en hållbar riktning centrala utmaningar.

Göteborgs kommun är Sveriges näst största och har drygt 54 000 anställda samt en årsbudget på ca 34 miljarder kronor. Staden är indelad i tio stadsdelar och har direkt eller indirekt intressen i ett antal hel- eller delägda bolag. Göteborgs Stadshus AB är Göteborgs Stads koncernbolag och ägare till samtliga Göteborgs Stads bolag. Göteborgs Stad är genom Stadshus AB bland annat delägare i tre teknikparker, genom vilka flera innovationsprojekt som Göteborgs Stad medverkar i genomförs. Vidare är man delägare i Göteborgsregionens gemensamma näringslivsutvecklingsbolag Business Region Göteborg och ensam ägare av Göteborg & Co, som är en plattform för turismutveckling i staden. Staden äger också Göteborg Energi, Göteborgs Hamn och Älvstranden Utveckling, ett bolag som äger och utvecklar stora delar av den före detta industrimarken runt älven i centrala Göteborg. Den just nu största politiska reformen är förmodligen centraliseringen av den kommunala skolan som genom bildandet av en ny skolnämnd centraliserar ansvaret för skolan.

3.5.2 Lund – på tröskeln till framtidens forskningsintensiva urbana samhälle

Lund exemplifierar hur en urban innovationskontext färgas av ett starkt och framgångsrikt lokalt universitet. Lunds kommun har närmare 119 000 invånare med en förväntad befolkningstillväxt på 1,5 procent fram till 2026 (Lunds kommun, 2018). En betydande andel av kommunens invånare är studenter eller anställda vid Lunds universitet. Staden påverkas av universitets närvaro både direkt genom byggnader och människor kopplade till universitetet, och indirekt genom kunskaps- och kulturbyggande. Exempelvis medför lokaliseringen av universitetet och dess tillhörande campus att det i staden skapats fysiska arenor, såsom Ideon

Science Park eller det kommande Science Village Scandinavia, där kunskapsutbyten mellan stadens olika intressenter ska ske kontinuerligt utan kommunens egentliga inblandning. I Lund har det även historiskt sett funnits en rad större internationella företag som har arbetat intensivt med innovation och produktutveckling. Detta har gett upphov till täta samarbeten mellan näringsliv och akademi. Universitetet skapar även förutsättningar för innovation och projektinitiativ genom exempelvis olika centrumbildningar där kommunen involverats i olika grad. Som säte för ett av Skandinaviens största universitet och med ett flertal teknikorienterade internationella företag etablerade i kommunen har Lund som stad således en stark kunskaps- och innovationsprofil.

Stadens profil har under senare år stärkts då två stora forskningsanläggningar, ESS och MAX IV, placerats i kommunen. Båda anläggningarna bedriver forskning som utgår från storskaliga partikelacceleratorer. European Spallation Source (ESS) är en samfinansierad europeisk multidisciplinär satsning med en uppskattad byggkostnad på 1,84 miljarder euro (European Spallation Source, 2018). Uppbackad av Sverige, Danmark och Norge vann Lund äran att husera anläggningen i konkurrens med ett antal europeiska städer. MAX IV ligger i närheten av ESS och har finansierats av Vetenskapsrådet, Lunds universitet, Vinnova och Region Skåne (Vetenskapsrådet, 2009).

Lunds kommun har projekterat för dessa satsningar genom att integrera dem i en ny stadsdel, Brunnshög, som uppförs i anslutning till anläggningarna. Sammantaget har satsningarna på anläggningarna och den nya stadsdelen satt en stark prägel på innovationsmiljön i Lund då de utgjort myllan för en lång rad projekt. Dessa har i huvudsak syftat till att facillitera etableringen av anläggningarna, genom att exempelvis skapa förutsättningar för en hållbar stadsbyggnation eller generera innovationer från olika aktiviteter som är kopplade till stadsdelen.

Med ungefär 10 500 anställda är Lunds kommun en av de största lokala arbetsgivarna, tätt följd av landstinget och Lunds universitet. Kommunen har under 2000-talet blivit allt mer varse om vikten av kommunens roll i innovationsutveckling och har varit med i eller själva drivit ett flertal innovationsprojekt, exempelvis Innovation Lund, som syftat till att stärka både den kommunala kompetensen och innovationskapaciteten på lokal och regional nivå (Sandoff med flera, 2015).

3.5.3 Borås – en välmående stad med ambitioner

Som Sveriges fjortonde största stad med en befolkning på 72 434 personer i tätorten (65 procent av kommuninvånarna) är det den minsta av de tre städerna i studien. Staden har med sitt strategiska läge nära Göteborg, goda väg- och järnvägsförbindelser, ett gott näringslivsklimat och en god kommunal ekonomi som uppvisar en stabil positiv utveckling och en befolknings-ökning om 1,3 procent årligen, vilket är något mindre än Göteborg, Västra Götalands län och riket som helhet. Som på många andra platser i Sverige råder det även i Borås bostadsbrist men man arbetar intensivt med att förbättra möjligheterna för att öka antalet bostäder (Borås kommun, 2018).

Staden själv presenterar sig som en ”liten storstad med starka kopplingar till såväl textildesign som postorder”. Dessutom ser sig staden som en plats för naturnära upplevelser, ett spännande

kulturliv och ett utbildningscentrum. För det sistnämnda är Högskolan i Borås en viktig aktör, och med sina drygt 700 anställda och 12 000 studenter har man ambitionen att bli det tredje universitetet i Västsverige. Verksamheten rymmer tre akademier, en för textil, teknik och ekonomi, en för vård, arbetsliv och välfärd samt en för bibliotek, information, pedagogik och IT. Kommunen är stadens största arbetsgivare med drygt 10 000 anställda fördelade på nitton nämnder, sexton förvaltningar och fjorton bolag (Borås kommun, 2018a). Andra stora arbetsgivare utgörs av Västra Götalandsregionen, Eriksson AB och Ellos AB. I Borås har även RISE (tidigare SP) en betydande verksamhet. Ur ett stadsutvecklingsperspektiv är de kommunala bolagen AB Bostäder i Borås, Borås Energi och Miljö AB är viktiga aktörer. Man bedriver även ett antal bolag som ska främja utveckling och kunskapsbildning såsom Textile Fashion Center, Inkubatorn i Borås samt Waste Recovery. Staden har under de senaste årtiondena bedrivit en livaktig utvecklingsverksamhet med flera projekt med fokus på hur samhällsutmaningar kan hanteras genom stadsutveckling och innovation. I det arbetet har man bland annat arbetat med avfallshantering, cirkulär ekonomi, normkritik och byggt upp flera samverkansplattformar för att driva dessa frågor. I Science Park Borås avser man att utveckla kunskap och företag kring hur vi kan sluta resursflöden från textil och möbler. I Innovationsplattform Borås som medfinansieras av Vinnova avser man att skapa en miljö för samverkan, lärande och innovation för en hållbar stadsutveckling som baseras på ett tvärdisciplinärt, processorienterat och förebyggande förhållningssätt (Borås kommun, 2018).

4 De studerade samverkansprojekten

Detta kapitel utgör det första av fyra resultat- och analyskapitel. Vart och ett fokuserar på en av studiens fyra frågeställningar. I detta kapitel tar vi oss an frågan om vad som karakteriserar de studerade samverkansprojekten i de tre städerna.

4.1 De studerade projektens storlek, programtillhörighet och fördelning mellan städerna

Som vi har beskrivit tidigare omfattar studien 88 olika Vinnovafinansierade projekt som de tre kommunerna Göteborg, Lund och Borås eller deras bolag har medverkat i. Hälften av de studerade projekten, totalt 44, har genomförts eller pågår i Göteborg, medan 32 av projekten hör hemma i Lund och 12 i Borås. I Göteborg är samtliga projekt fokuserade till transportområdet, medan projekturvalet i Lund och Borås är något bredare, trots initiala ambitioner att fokusera projekten till avfallsfrågor i Borås och till insatser kopplade till Brunnshög och MAX IV i Lund. Projektens genomsnittliga budget varierar, vilket bland annat beror på att man i Lund har bedrivit några relativt stora projekt, som exempelvis satsningen på MAX VI, samtidigt som underlaget för Borås omfattar få stora projekt.

Tabell 2 De studerade projektens storlek och fördelning mellan städerna

	ANTAL (ST)	TOTAL BUDGET (MKR)	SNITTBUDGET (MKR)
GÖTEBORG	44	440	10
LUND	32	449	14
BORÅS	12	51	4
TOTALT	**88**	**940**	**10**

De studerade projekten har tillsammans drygt 940 miljoner kronor i total budget, vilket är en relativt liten del av de samlade medel som Vinnova satsat i de tre städerna under den aktuella perioden. Än mindre framstår projektens totala volym när den ställs mot andra aktörers satsningar i städerna och då inte minst kommunernas egna driftbudgetar och investeringar. Vår bild är dock att de studerade projekten trots sin relativt ringa ekonomiska omfattning berör viktiga aktörer och är väl kopplade till strategiska utvecklingsprocesser i de tre städerna. Projekten utgör därmed centrala, och ibland de enda, processer för städerna och dess aktörer att *tillsammans* utveckla ny kunskap som krävs för att nå politiska ambitioner. 15 av projekten leds av kommunerna, medan övriga projekt framför allt har universitet, institut eller teknikparker som projektledare. Övervägande andelen av projekten leds vidare av lokala aktörer.

Tabell 3 Projektledningens tillhörighet för de studerade projekten

UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR	**27**	**INSTITUT OCH TEKNIKPARKER**	**28**
CHALMERS	8	RISE	14
LUNDS UNIVERSITET	10	IVL	1
SLU	3	VTI	2
MALMÖ UNIVERSITET	1	Lindholmen Science Park	8
HÖGSKOLAN I BORÅS	1	Johanneberg Science Park	1
ÖVRIGA UNIVERSITET	4	Sustainable Business Hub	2
OFFENTLIGA AKTÖRER	**16**	**FÖRETAG**	**13**
GÖTEBORGS KOMMUN	5	Privata	6
LUNDS KOMMUN	7	Offentliga	7
BORÅS KOMMUN	3		
ÖVRIGA	1	Okända	3

4.2 Strategiska projekt med fokus på angelägna lokala utmaningar

Det finns många likheter mellan de studerade projekten. Alla projekt kan till exempel betraktas som kunskaps- och utvecklingsprojekt i vilka kommunerna tillsammans med olika aktörer tar sig an politiskt prioriterade, komplexa, urbana samhällsutmaningar. Ofta, men inte alltid, syftar projekten även till att stärka stadens attraktivitet och bidra till tillväxt och nya jobb. Gemensamt för de studerade projekten är också att de har en tydlig koppling till städernas fysiska infrastruktur och byggda miljö. Ett annat karaktärsdrag för de studerade projekten är att de hanterar utmaningar som inte kan lösas genom en enkel åtgärd, utan förutsätter att förändringar genomförs på många olika plan och hos många olika aktörer genom att exempelvis ny teknik införs, företags affärsmodeller utvecklas och nya regler och lagar såväl som rutiner och arbetsformer utarbetas. Typiskt för de samhällsfrågor som projekten tar sig an är också att de ytterst förutsätter normförskjutningar och beteendeförändringar hos städernas invånare och besökare och därmed tenderar att vara politiskt utmanande. Utmaningarna som projekten tar sig an tar således generellt sett lång tid att lösa, om det ens är möjligt att lösa dem, och kräver att nya aktörer tillkommer och att andra justerar sina verksamheter i nya riktningar. De studerade projekten är därför normalt inbäddade i någon form av större lärprocess och sammanhang. Detta leder till att projekten tenderar att hänga ihop i tid och rum i form av projektkluster och pärlband av projekt där projekten sammantaget möjliggör för mer eller mindre dynamiska grupperingar att driva utvecklingen inom ett visst kunskapsområde framåt över tid. Sammantaget är vår bild att detta gör att projekten kan anses ha ambitioner att vara systemförändrande.

4.3 Projekten speglar en bredd av Vinnovas satsningar i de tre städerna

Samverkansprojekten har finansierats genom 26 olika Vinnovaprogram, se Tabell 4. De flesta av de studerade samverkansprojekten bedrevs inom ramen för programmet Utmaningsdriven innovation och de strategiska innovationsprogrammen. Detta är naturligt då dessa program finansierar just samverkansprojekt och fokuserar på innovation för att lösa samhällsutmaningar som ofta har urbana kopplingar. Samtidigt är det intressant att notera att även program av annan karaktär finansierar de utvalda samverkansprojekten och att staden och dess

utmaningar uppenbarligen har varit en relevant nivå och åtgärdsfokus för många olika innovationsfrämjande åtgärder. De studerade projekten representerar en stor andel av de program som finansierat Vinnovas insatser inom de valda temaområdena i de tre städerna. 17 av de 26 program som finansierat de studerade projekten återfinns bland de 21 största programmen i studiens rådata. Dessa 21 program finansierar 85 procent av de 3 400 projekt som utgjort rådata till studien. Program bland de 21 största programmen som inte bidragit med några samverkansprojekt till denna studie är bland annat Riksmätplats, som finansierar RISE:s arbete med SI-enheter med mera i Borås, Flygteknisk forskning och Finansmarknadsforskning.

Tabell 4 Fördelning av de detaljstuderade samverkansprojekten mellan olika Vinnovaprogram

PROGRAM	GÖTEBORG	LUND	BORÅS	TOTALT
UTMANINGSDRIVEN INNOVATION - SAMHÄLLSUTMANINGAR SOM TILLVÄXTMÖJLIGHETER	8	7	6	21
STRATEGISKA INNOVATIONSPROGRAM	10	3		13
SIP - DRIVE SWEDEN	9			9
SIP - INTERNET OF THINGS SVERIGE	1	2		3
SIP – BIOINNOVATION		1		1
TM - CENTRUM OCH INNOVATIONSPLATTFORMAR	6	2	2	10
ÖPPEN INNOVATION	3	4	1	8
INNOVATIONER FÖR HÅLLBART SAMHÄLLE	7			7
FORDONSSTRATEGISK FORSKNING OCH INNOVATION	4	1		5
GENUS OCH MÅNGFALD FÖR INNOVATION	1		4	5
INNOVATIONSUPPHANDLING	1	4		5
TM - INTERNATIONELLA SAMVERKANSPROGRAM		1	3	4
INNOVATIONSKAPACITET I OFFENTLIG VERKSAMHET		1	2	3
MAX IV		3		3
TESTBÄDDAR INOM MILJÖTEKNIK	1		2	3
TRANSPORT POLICY OCH SAMVERKAN	2	1		3
GLOBALA SAMARBETEN			2	2
INTERNATIONELL SAMVERKAN FÖR MILJÖINNOVATIONER			2	2
INTERNATIONELLT PROGRAM			2	2
NATIONELLT INNOVATIONSPROGRAM – BYGGINNOVATIONEN	2			2
VINN EXCELLENCE CENTER	2			2
VINNVÄXT		2		2
DYNAMISKA INNOVATIONSSYSTEM I OMVANDLING (PROG)		1		1
INKUBATORPROGRAMMET 2015+			1	1
INNOVATIONER FÖR EN HÅLLBAR FRAMTID	1			1
INNOVATIONER FÖR HÅLLBART SAMHÄLLE			1	1
INNOVATIONSFORSKNING		1		1
INNOVATIONSLEDNING OCH ORGANISERING		1		1
INNOVATIVA LOGISTIKSYSTEM OCH GODSTRANSPORTER	1			1

4.4 Fyra typer av samverkansprojekt

De studerade projekten har haft olika förutsättningar att utveckla strukturellt kapital. En del satsningar är relativt omfattande, pågår under lång tid och syftar till att utveckla varaktiga organisationer och kunskap inom specifika områden. Andra satsningar pågår under en begränsad tid, det vill säga som projekt i egentlig mening, och är mer eller mindre strategiska och långsiktiga till sin natur. Förenklat kan projekten delas in i fyra komplementära

projekttyper som fångar projektens delvis olika syften. Indelningen ligger till grund för en jämförande diskussion i kommande kapitel om, och i sådana fall hur, olika projekttyper kan tänkas bidra till strukturellt kapital. De fyra projekttyperna är:

1 Plattformar, centrumbildningar och nätverk
2 Test- och demonstrationsprojekt
3 Utredningar och kunskapsprojekt
4 Mindre satsningar och förstudier

De studerade projekten fördelar sig relativt jämnt mellan de olika projekttyperna. 26 av de 88 projekten är i första hand att betrakta som centrumbildningar, plattformar och nätverk av olika slag. Tillsammans representerar dessa drygt 570 miljoner kronor, vilket motsvarar mer än hälften av den studerade projektvolymen. 31 av de studerade projekten har klassificerats som test- och demonstrationsprojekt, och eftersom dessa pågår under kortare tid och generellt är mindre än satsningarna på centrumbildningar omsätter testprojekten mindre än hälften så mycket som centrumbildningarna. Resterande 31 projekt fördelas jämnt mellan kategori tre och fyra. Projektens genomsnittliga storlek varierar mellan de olika projekttyperna och är cirka 22 miljoner kronor för plattformsprojekt, 8 miljoner kronor för test och demonstrationsprojekt, 6 miljoner kronor för utredningar och 1 miljon för förstudier och mindre satsningar. Att dela in de studerade projekten i olika projekttyper är självfallet en grov förenkling av Vinnovas insatser. Särskilt stora projekt innehåller ofta flera delmoment eller arbetspaket av olika karaktär och består således av en mix av de listade projekttyperna.

Tabell 5 De studerade projekten och deras totala budgetar uppdelade efter projekttyp

	ANTAL (ST)	TOTAL BUDGET (MKR)	SNITTBUDGET (MKR)
PLATTFORMAR, CENTRUM OCH NÄTVERK	26	571	22
varav innovationsplattformar	6	94	19
TEST- OCH DEMONSTRATIONSPROJEKT	31	259	8
UTREDNINGAR OCH KUNSKAPSPROJEKT	15	94	6
FÖRSTUDIER OCH MINDRE SATSNINGAR	16	16	1
SUMMA	**88**	**940**	**10**

I kommande avsnitt beskriver vi projekttypologin, samt ger exempel på projekt inom de olika kategorierna. Dessa beskrivningar bygger framför allt på projektens slutrapporter till Vinnova.

4.4.1 Plattformar, centrumbildningar och nätverk

Den första typen av projekt syftar explicit till att utveckla plattformar och centrumbildningar som ansvarar för långsiktig samverkanskapacitet och kompetensuppbyggnad inom ett visst område. Projektstödet ges ofta under lång tid (5–10 år) och fungerar typiskt som driftbidrag. Medlen används både till att upprätthålla basal samverkansinfrastruktur såsom seminarie-serier, nätverksmöten och hemsidor och till att utveckla miljöer som har kompetens inom kunskapsområdet genom att exempelvis finansiera doktorandsprojekt och andra typer av forskningsprojekt. Medlen gör det möjligt för framför allt universitet och forskningsinstitut att

anställa personer som får ett samordnande ansvar som exempelvis föreståndare, projektutvecklare, kommunikatörer och projektadministratörer. Exempel på den här typen av satsningar är kunskapscentrum av olika slag, ramanslag till teknikparker och inkubatorer och delvis de nya samverkansprogrammen inom olika strategiska innovationsområden, de så kallade SIO-programmen. En särskild satsning har också gjorts på så kallade *Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer*. Denna satsning skiljer sig från övriga centrumbildningar då den fokuserar på städers transformativa kapacitet och har kommuner som koordinatorer. Exemplet nedan, Future by Lund är finansierad genom denna satsning.

Exempel: Future by Lund

Total budget: 19 076 000 kr
Bidrag från Vinnova: 9 538 000 kr
Projektkoordinator: Lunds kommun
Totalt antal projektparter: 13
Program: Utveckling av innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer
Genomförande: 2013–pågående

Projektansökan uppstod ur en idé om att samarbeta med parter som tidigare visat engagemang i frågor kopplade till hållbar stadsutveckling. Partners i projektet var Lunds kommun, Lunds universitet, Region Skåne, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Ideon, Siemens, Akademiska hus, Medicon Village, EON, Kraftringen, Trivector, Schneider Electrics och Sustainable Business Hub. Projektparterna hade en gemensam förhoppning om att de tillsammans skulle kunna angripa de innovationsrelaterade utmaningar som Lund stod inför på ett nytt och innovativt sätt. Målet blev därför initialt att skapa en attraktiv testmiljö av internationell klass och att under arbetet med detta angripa hanteringen av innovation och innovationsstöd både internt i kommunen, mellan kommunen och andra intressenter och i staden i stort.

Med en bred aktörskonstellation bakom sig och en ännu bredare ansats i fråga om ambition lyckades Future by Lund skapa ett nytt gränssnitt mellan staden, kommunen och externa organisationer. Genom ett starkt mandat från kommunledningen och en god förankring bland projektpartnerna uppnåddes en långtgående självständighet gentemot kommunen både i fråga om praktiskt arbete och i fråga om den faktiska placeringen av plattformens lokaler. Under projektet gick arbetet till större delen ut på att etablera och förankra en struktur för strategiskt arbete samt att ta fram konkreta exempel på hur detta fungerat i praktiken. Plattformen visade resultat kopplade till de innovationsområden som presenterats i ansökan, byggde upp ett förtroendekapital mellan de olika parterna och externa intressenter och lyckades säkra medel för ytterligare tre år av verksamhet med ett ännu större nätverk.

4.4.2 Test och demonstrationsprojekt

Den andra typen av projekt som ingått i studien är projekt som primärt syftar till att möjliggöra för grupper av aktörer att tillsammans testa och demonstrera konkreta produkter, tjänster eller arbetsformer i stadsmiljö. Ofta förväntas aktörerna redan ha en färdig lösning som man vill testa eller demonstrera, men det förkommer även projekt av mer sökande karaktär där ”test i verklig miljö” är en central arbetsmetod, men där lösningen utvecklas genom

testverksamheten. Testprojekten är ofta men inte alltid kopplade till centrumbildningar och andra kunskapskluster i staden. Detta leder ibland till testprojekt av ”push”-karaktär, där man snarare vill testa en viss teknik eller arbetsmetod, än projekt där man utforskar en samhällsutmaning förutsättningslöst från grunden. Centralt i de flesta av de studerade testprojekten är att man försöker involvera brukare och arbeta med någon form av designmetodik. Testverksamheten tenderar att kläs i framväxande mer eller mindre nya begrepp som exempelvis verklighetslabb, testbäddar, design-thinking, policylabb, prototyper och användarperspektiv.

Exempel: ELMOB

Total budget: 19 400 000 kr
Bidrag från Vinnova: 7 985 000 kr
Projektkoordinator: Lindholmen Science Park
Totalt antal projektparter: 19
Program: Utmaningsdriven Innovation steg 1 och 2
Genomförande: 2013–2016

I ELMOB-projektet har Göteborgs Stad, Chalmers, RISE/Viktoriainstitutet och ett antal företag inom transport och mobilitetsområdet samverkat för att utveckla, testa och demonstrera olika elektrifierade, delade mobilitetslösningar för hållbara persontransporter. Lösningarna är allt från väderskyddade elcykelpooler med vanliga tvåhjuliga elcyklar, ellastcykelpool för bostadsområden med lågt p-tal och fyrhjuliga elcyklar för person- respektive godstransport till elbilspooler för hempendling och envägsresor, el-taxi med lång räckvidd samt studier av system kopplade till elbusstrafik. Gemensamt för samtliga demonstrationer var inriktningen mot hållbara mobilitetslösningar genom att fordon delas och att framdriften är elektrisk. Lösningarna som demonstrerades var tänkta att komplettera färdmedlen gång, cykel och kollektivtrafik för att på sikt skapa ett sömlöst mobilitetssystem som skapar förutsättningar för och ökar möjligheterna för en hållbar stadsplanering. Det var generellt svårare att få lösningarna på plats än vad som förutsågs vid projektstart och projektet nådde därför olika långt i respektive test- och demo. Hindren var av såväl teknisk som organisatorisk natur och både regelverk och juridik samt ekonomi påverkade projektets utfall. Utöver de konkreta mobilitetslösningarna som testats och demonstrerats har Göteborgs Stads trafikkontor i samarbete med parterna i projektet tagit fram en vitbok som sammanfattar åtgärder olika aktörer kan och bör vidta respektive undvika för att stimulera elfordon och delade mobilitetslösningar i staden. Projektet har också arbetat med användaranalys i syfte att specifikt studera några av de testade mobilitetslösningarna, framför allt användning av elcyklar från elcykelpoolen, elbilar avsedda för hempendling och envägsresor samt el-taxi. Aktiviteterna inom projektet var avsedda att bidra till en bred marknadsintroduktion av de tjänster och den teknik som demonstreras, samt utgöra ett värdefullt bidrag i omställningen mot ett hållbart resande i städer. I slutrapporten kan dock inga tydliga effekter kopplade till elfordonens marknadsutveckling redovisas, men effektlogiken bedöms trots detta vara rimlig på sikt.

4.4.3 Utredningar och kunskapsprojekt

Den tredje typen av projekt utgörs av utredningar och kunskapsprojekt av olika slag. Dessa är mer teoretiskt orienterade och syftar snarare till att utreda och skapa kunskap kring en viss

fråga, än att utveckla och testa specifika lösningar. Projekten är ofta empiriskt drivna och kopplade till aktuella utmaningar i staden och kan ibland föregå eller komplettera mer konkreta test- och utvecklingsprojekt. Kunskapsprojekten har olika karaktär och kan vara både små och stora. Formerna för dessa projekt varierar från små kunskapssammanställningar och utredningar till komplexa följeforskningsuppdrag och långa doktorandprojekt och de drivs av många olika aktörer, både forskare inom akademin och experter i offentliga förvaltningar och på institut och konsultbolag.

Exempel: Co creation lab – hur kan självkörande fordon skapa värde i städer?

Total budget: 767 000 kr
Bidrag från Vinnova: 450 000 kr
Projektkoordinator: Göteborg Stad (Stadsbyggnadskontoret)
Totalt antal projektparter: 2
Program: Strategiska innovationsprogrammet Drive Sweden
Genomförande: 2016–2017

Genom en serie co-creation labs har stadsbyggnadskontoret i Göteborg tillsammans med Chalmers och andra aktörer från både staden, näringslivet och akademin undersökt hur självkörande fordon kan skapa smartare städer. Projektet var en del av det nationella innovationsprogrammet Drive Sweden och ingår i stadsbyggnadskontorets innovationsarbete. Det genomfördes i samarbete med Chalmers och finansierades av Vinnova, Energimyndigheten och FORMAS. Arbetet utgick från att autonoma fordon är en stor teknisk revolution och ställde frågor om vad vi ska använda tekniken till, i vilket sammanhang den ska verka och vilka problem som den kan lösa. Projektet arrangerade en serie workshoppar som vid varje tillfälle ägnades åt en specifik utmaning, till exempel godstransporter i Frihamnen och trafiksituationen på Saltholmen. Syftet med workshopparna var inte att skapa nya idéer för genomförande utan att med hjälp av konkreta utmaningar i stadsmiljön öka medvetenheten om självkörande trafik och utforska hot och möjligheter med den nya tekniken. Ett annat syfte med projektet var att testa nya metoder för tvärsektoriell innovation. Totalt medverkade ett 100-tal personer i dialogen vilket kan tolkas som att projektet nått ut med frågan om självkörande teknik till relativt många aktörer på kort tid. Som ett resultat av projektet går stadsbyggnadskontoret vidare med ytterligare ett innovationsprojekt inom området i form av en delstudie om autonoma fordon som kommer att ingå i den fördjupade översiktsplanen för centrala Göteborg.

4.4.4 Mindre satsningar och förstudier

Den fjärde kategorin av projekt samlar mindre satsningar av olika slag som exempelvis stöd till innovationstävlingar, konferenser och studieresor, bidrag för att ansöka om EU-medel och förstudier och är intressanta för studien när de sätts i ett större sammanhang och kopplas till andra satsningar. Dessa till synes små insatser kan ibland ha betydande inverkan på en frågas utveckling och bildandet av nya aktörskonstellationer.

Exempel: IPLA Global Forum 2013 on Sustainable Waste

Management for the 21st Century Cities
Total budget: 1 809 000 kr

Bidrag från Vinnova: 50 000 kr
Projektkoordinator: Högskolan i Borås
Totalt antal projektparter: 4
Program:
Genomförande: 2013

Projektet tillkom som ett resultat av det arbete kring avfallshantering som bedrivits under många år i Borås. Flera av projekten har haft en internationell koppling till såväl kunskapsöverföring som export. Som ett resultat av detta fick Borås 2013 möjlighet att anordna en konferens kring Sustainable Waste Management som attraherade över 200 deltagare från 39 länder. Till skillnad från de tidigare IPLA-konferenser, som endast var riktade till tjänstemän, politiker och borgmästare runt om i världen, så valde man i Borås att inkludera näringslivet i konferensen. Konferensen ansågs vara mycket framgångsrik och demonstrerade hur kommun, näringsliv och akademi kan samverka kring avfallshantering. Ett konkret resultat av konferensen var undertecknandet av den så kallade Boråsdeklarationen (Borås IPLA Declaration Of the Private Sector on Moving Towards Resource Efficient and Zero Waste Societies) som beskriver nyttan av ett *Public Private Partnership* inom avfallshantering. Det nära samarbetet mellan Borås Stad, Borås Energi och Miljö, Högskolan i Borås samt SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut var både en viktig framgångsfaktor men gav också kraft åt att förstärka satsningen på Borås som en nod för kunskap om avfallshantering. Det var också en möjlighet att visa upp Borås nationellt såväl som internationellt och ett tillfälle att bevisa att Borås har kapacitet att arrangera stora internationella konferenser.

5 Vinnovaprojektens påverkan på de tre städernas strukturella förmåga att skapa systemomställning

I det andra resultat- och analyskapitlet adresserar vi frågan om vilka avtryck i form av strukturellt kapital som de studerade samverkansprojekten bidragit till. Innan vi närmar oss själva frågan presenterar vi de teoretiska utgångspunkter som valts för att definiera dessa avtryck som här benämns strukturellt kapital. Utifrån denna grund beskriver vi sedan de fem generiska förmågor som sammantaget antas förklara stadens förmåga att fungera som en arena för systemomställning. Var och en av dessa förmågor bryts sedan mot det empiriska materialet i form av mer generella mönster och citat från studiens informanter.

5.1 Strukturellt kapital för systemomställning – teoretiska utgångspunkter

Som vi konstaterade i inledningskapitlet är ett av syftena med föreliggande studie att skapa kunskap om städer som arena för systemomställning och kommuner som innovationsaktörer. Mot bakgrund av att systemomställning är ett dynamiskt fenomen har vi valt att ta utgångspunkt i att framgångsrik systemomställning förutsätter en lokalt förekommande kapacitet. I tidigare studier har vi sett att städers och kommuners arbete med systemomställning kan utvärderas mot tre olika framgångsdimensioner (Sandoff, 2015). VI antar att dessa tre dimensioner avgör en stads kapacitet avseende transformativ systemomställning.

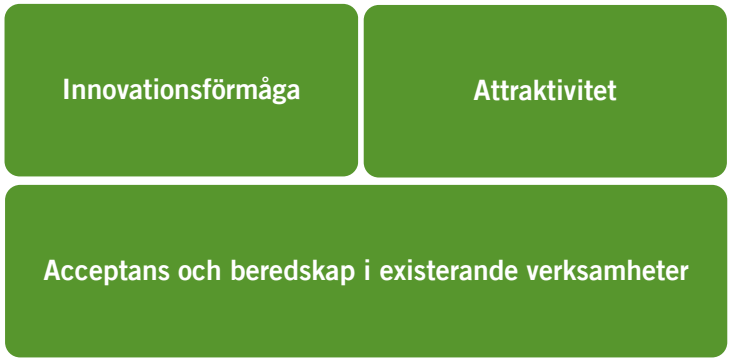
Den första dimensionen utgörs av effektivitetsförbättringar av transformativt slag eller med transformativa inslag. Här handlar det om mer betydande förändringar i städers och kommuners förmågor att utmana och förändra rådande system, till exempel att bedriva komplexa utvecklingsarbeten i stora projekt och med fler aktörer involverade eller innovativa test- och utvecklingsprojekt med tydlig struktur för uppskalning och spridning. Denna dimension kan handla om att organisera för organisatoriskt lärande, tvärsektoriellt systemtänkande eller arbeta strukturerat med testbäddsmetodik, marknadsutveckling eller uppskalning inom ramen för stadsutvecklingsuppdraget.

Den andra kapacitetsdimensionen utgörs av förbättringar inom rådande strukturer och system, det vill säga en typ av produktivitetsökning. Även om dessa förbättringar inte innebär en transformativ systemförändring, så kan denna typ av förbättringar vara viktiga både i sig själva och som steg för framtida radikala förbättringar. En viktig uppgift för att nå framgång är att etablerade verksamheter anpassas för att ta emot mer transformativa förändringar. Lärande och avlärande är centrala inslag för att acceptera och ha kapacitet att utnyttja de möjligheter som detta ger.

Den tredje kapacitetsdimensionen handlar om att skapa olika typer av attraktivitetshöjande effekter. Dessa leder inte i sig själva till direkta förbättringar vad gäller innovationsförmåga men kan ändå sägas stärka städers roll som arena för systemomställning och/eller kommunen som innovationsaktör. En stads attraktivitet påverkar den lokala tillgången på humankapital, finansiellt kapital och företag. Attraktivitet kan skapas på en rad olika sätt. Några exempel med koppling till transformativ systemomställning är att öka legitimiteten för samverkan som arbetsmetod, innovation i stadsutveckling eller för någon av de samverkansinfrastrukturer som finns i staden. Det kan också handla om att göra det attraktivt för olika intressentgrupper att bidra med långsiktigt engagemang och betydande resurser genom att erbjuda en betydande lokal utvecklingsambition, innovationsförmåga och åtkomst till urbana infrastrukturer.

Sammantagna antas de tre dimensionerna utgöra grunden för att bedöma en stads kapacitet att åstadkomma transformativ systemförändring (se Figur 1). Även om vi här föreslår tre separata dimensioner av transformativ kapacitet så torde dessa till viss del vara överlappande och även kunna påverka varandra. Ett sådant beroendeförhållande indikerar att de måste förstås och adresseras tillsammans för att inte skapa oönskade eller omedvetna målkonflikter.

Figur 1 Tre dimensioner för en stads transformativa kapacitet



För att städer ska kunna utvecklas som arena för systemomställning är det rimligt att förutsätta att det behövs en lokal kapacitet att bedriva ett strukturerat arbete med samtliga dessa tre dimensioner. En sådan kapacitet antas bygga på förekomsten av vissa generiska förmågor, som i sin tur stöttas av tillgång till och utnyttjandet av olika former av strukturellt kapital.[7]

I denna studie fokuserar vi främst på stadens innovationsförmåga. Strukturellt kapital för att skapa *attraktivitet* samt *acceptans och beredskap i existerande verksamhet* kommer inte att tas upp i analysmodellen då de till dels kan sägas ligga utanför Vinnovas uppdrag. Den innovations-förmågan i en stad definieras utifrån följande fem övergripande förmågor: samverkan, visionsskapande, innovation, lärande och samordning[8] och benämns:

[7] Tillvägagångssättet att utnyttja generiska aktiviteter eller förmågor för att studera strukturellt kapital är vanligt inom så kallad resursbaserad teori. Se Sandoff (2002) för en översikt och ett praktiskt exempel.
[8] Deras härkomst kan sägas vara abduktiv (Alvesson och Sköldberg, 2007) och definieras närmare i efterföljande analys.

1. Förmågan att samverka och föra dialog
2. Förmågan till mål- och meningsskapande
3. Förmågan till test och utveckling
4. Förmågan att implementera och befästa
5. Förmågan att samordna och styra

Dessa fem förmågor antas definiera innovationsförmågan och antas bidra till en stads transformativa kapacitet om de utformas så att de är värdeskapande för de intressenter som deltar i eller berörs av den verksamhet som utnyttjas inom ramen för förmågorna, till exempel för medborgare och företag i, såväl som utanför, dessa sammanhang.

Förmågornas inbördes ordning representerar det faktum att de till viss del antas bygga på varandra och kan därför sägas beskriva en viss sekvensering avseende utvecklingsordning och komplexitet. Det innebär att utvecklandet av en viss förmåga underlättas av att den föregående förmågan är etablerad och att det krävs betydande erfarenheter, resurser och engagemang för att besitta och bemästra samtliga dessa förmågor. Komplexiteten förutsätter att det skapas ett betydande *strukturellt kapital* med viss beständighet och tillgänglighet för att dessa förmågor ska utvecklas och användas. Det strukturella kapitalet är inte bara en förutsättning för en komplex förmåga utan det underlättar också en önskvärd standardisering samtidigt som det ökar kontrollen över förmågan genom att det strukturella kapitalet binder den till organisationen. Strukturellt kapital brukar indelas i två typer: materiellt och immateriellt kapital (Dierickx et al., 1989). Mot bakgrund av verksamhetens immateriella natur bygger till stor del de strukturella förutsättningar som krävs för att etablera och bibehålla förmågorna på de immateriella resurser som kan kopplas till dem. Ofta definieras detta som den kunskap, information och praktik som organisationen kan sägas förfoga över. Det är dock viktigt att poängtera att även tillgång till materiellt kapital i form av fysiska och finansiella resurser inte saknar betydelse för att nå framgång. Vid sidan av erforderliga finansiella resurser, för att attrahera, driva och stabilisera det immateriella kapitalet, så utgör åtkomst till såväl geografiska platser som urbana infrastruktursystem exempel på viktiga fysiska resurser för att bedriva arbetet framgångsrikt. Det immateriella kapitalet, även kallat intellektuellt kapital (Edvinsson och Malone, 1997), kan om man utgår från resursernas ursprung indelas i tre typer: *humankapital, strukturkapital* och *relationskapital* (Bukh, Larsen och Mouritsen, 2001)[9]. Human-kapitalet utgörs av organisationsmedlemmarnas intellektuella förmågor i form av utbildning och erfarenhet samt deras attityder och värderingar (Dzinkowski, 2000). Strukturkapitalet består av såväl intellektuella äganderätter (patent, varumärken, etc.) som infrastrukturellt kapital (ledningsfilosofi, företagskultur, formell och informell styrning, informationssystem, forskning, interna nätverk och finansiella relationer). Slutligen utgörs relationskapital av organisationens externa relationer med olika intressenter, samarbeten och allianser. Till denna kategori kan även räknas renommé och goodwill (Grant, 1991) samt förtroende och tillit (Blomqvist och Levy, 2006). Detta kapital kan sägas delas med eller definieras tillsammans med externa intressenter.

[9] En närbesläktad benämning på dessa tre kapitalslag är individkapital, organisatoriskt kapital och kundkapital. Denna indelning fokuserar i större utsträckning resursens ägandeförhållande (Konrad, 1989)

På en mer disaggregerad nivå så byggs det intellektuella kapitalet upp av olika resurser, både sådana som har ett sakinnehåll och sådana som har ett kunskapsinnehåll (Miller och Shamsie, 1996). Den förstnämnda kategorins resurser är ofta knutna till väldefinierade tillgångar medan den sistnämndas resurser är knutna till *kompetenser, förmågor eller färdigheter* (Nelson och Winter, 1982). Om vi exempelvis tar strukturkapital i form av ett formellt styrsystem kräver detta resurser med såväl ett sak- som ett kunskapsinnehåll. Exempel på resurser med sakinnehåll är databaser, uppföljningsrutiner, beslutskriterier och organisatoriska processer. Exempel på resurser med kunskapsinnehåll är olika typer av allmänna kompetenser och specialist-kompetenser för att dessa system ska bli meningsfulla, accepterade och effektiva.

I denna studie utgår vi från att det framför allt är det intellektuella kapitalet i de fem förmågorna som förklarar framgång. Exempelvis kan förmågan att samverka främjas av olika typer av strukturkapital vilket både omfattar resurser med ett sakinnehåll, såsom till exempel samverkansinfrastrukturer och resurser med ett kunskapsinnehåll såsom till exempel en samverkanskultur eller förmågan att utveckla nya projekt.

5.2 Exempel på strukturellt kapital som de studerade samverkansprojekten bidragit till

De studerade samverkansprojekten har på olika sätt byggt strukturellt kapital som bidrar till städernas förmåga att samverka och föra dialog, skapa mål- och mening, testa och utveckla, implementera och befästa samt samordna och styra. Detta kapital kan sägas vara de indirekta effekter som Vinnovas projektstöd har resulterat i och sammantaget definierar det stadens förmåga att utgöra en arena för systemomställning. Resurser som skapar förmågor i de första kategorierna dominerar, medan endast få av de studerade projekten verkar ha skapat förmåga att implementera och befästa samt att samordna och styra. Detta är kanske inte så konstigt med tanke på Vinnovas programmål, projektens avgränsningar i tid och rum och det faktum att de i första hand ingår i nationella program snarare än i lokalt beslutade utvecklingsinsatser. Det empiriska underlaget omfattar endast en bråkdel, om än strategiskt vald sådan, av Vinnovas insatser i de tre städerna under den aktuella perioden. De empiriska observationer som redovisas i kommande avsnitt är således inte en kvantitativ redogörelse av i vilken omfattning Vinnovas samlade stöd i de tre städerna har skapat strukturkapital, utan ska snarare ses som en illustration av vilken slags avtryck som den typ av projekt som studerats kan tänkas ge eller associeras med. Det strukturella kapitalet som redovisas har identifierats i intervjuerna genom att respondenterna har svarat på frågor som handlar om vilka direkta och indirekta effekter som de anser att projekten har haft, vad de själva och andra har lärt av projekten och på vilket sätt de intervjuade anser att projekten har bidragit till stadens förmåga att arbeta med omställning inom en viss samhällsutmaning.

5.2.1 Förmåga att samverka

Gemensamt för de studerade projekten är att samverkan är en viktig och framträdande del. Samverkan sker inte bara mellan offentlig och privat sektor utan även mellan olika offentliga organisationer och organisationsnivåer. Vi ser att det finns betydande likheter mellan projekten. Om vi delar in projekten tidsmässigt i tre faser – uppstart, genomförande och avslut

– så är det tydligt att samtliga tre delar är viktiga. I uppstartsfasen är det särskilt arbetet med att utarbeta ramarna för projektet som lyfts fram av informanterna. Att bestämma vilka projektparter som ska ingå, diskussioner med finansiärer och självklart arbeta fram beskrivningar av målsättningar och genomförande. Genomförandefasen skiljer sig åt mellan projekten beroende på projektens art men gemensamt är att det oftast finns en projektgrupp som har regelbundna möten där man planerar och följer upp projektaktiviteterna. I avslutningsfasen redovisar projekten resultaten för finansiären i en enklare rapport. Till detta läggs ofta olika typer av informations- och dokumentationsinsatser, i exempelvis seminarier, särskilda projektrapporter och på hemsidor. Generellt vittnar informanterna om att samverkansformen är uppskattad och upplevs som värdefull. Särskilt uppstartsfasen upplevs som viktig då man där har möjlighet att på ett positivt sätt jämka olika intressenters intressen. Från litteraturen vet vi att samverkan är krävande av en rad skäl: bland annat beroende på *informationsasymmetrier* där olika aktörer inte bara har tillgång till olika information utan tolkar informationen på olika sätt och att samverkan bygger på *distribuerad rådighet* där ingen aktör besitter ensamt mandat att initiera, utforma, driva och följa upp arbetet. Sammantaget bidrar detta till betydande transaktionskostnader, det vill säga kostnader som uppstår genom att man använder en marknadslik arbetsform snarare än att hantera uppgiften internt i en organisation. Trots dessa utmaningar säkerställer samverkansformen engagemang, medverkan och åtaganden som i stort måste anses vara förutsättningar för att hantera urbana hållbarhetsutmaningar som innefattar systemperspektiv, elakartade problem och transformativa lösningar. Skapandet av strukturkapital kan underlätta samverkan och minska transaktionskostnaderna genom att de bidrar till att skapa en *ökad legitimitet* för samverkansformen som sådan, *ökad tillit och förtroende* mellan aktörerna samt en *ökad kunskap* om utmaningarna och olika aktörers drivkrafter och förutsättningar. Betydelsen av sådant strukturkapital framträder tydligt i de intervjuer som gjordes. Samtliga av de studerade projekten hade framträdande samverkansambitioner och en av de tydligaste indirekta effekterna av projekten som informanterna nämner är just strukturkapital för att minska de utmaningar som samverkansformen medför.

Samverkansinfrastruktur

I intervjuerna identifierar vi flera typer av strukturkapital som stödjer stadens samverkansförmåga, där den mest centrala är *samverkansinfrastrukturer* i form av olika typer av samverkansorganisationer (plattformar och nätverk), platser för samverkan och samverkansmetoder. Vissa av de större och mer etablerade infrastrukturerna har även lyckats skapa varumärken som i sig utgör ett strukturkapital. Även mer tillfälliga projektorganisationer kan sägas utgöra en del av denna samverkansinfrastruktur då de i flera fall har utgjort embryon till mer permanenta plattformar eller grogrunder för nya projekt. En annan indirekt effekt av projektverksamheten är att det genom åren har skapats ett betydande *relations- och humankapital* som stöder samverkansförmågan i städerna.

Den legitimitet som dessa plattformar ger bidrar också till att utveckla och skapa nya, oväntade och breda aktörskonstellationer som normalt sett inte skulle möjliggjorts. Plattformarna och projekten knutna till dessa bildar neutrala arenor där det gemensamma målet, snarare än den egna organisationens intressen, står i fokus.

"Utan drivkraften från Lindholmen Science Park som samlande kraft och som styr upp projektet hade detta nog inte kunnat hända. Vi hade inte klarat det själva. Vi hade nog inte fått ihop ett så stort projekt med så många olika parter."
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Även om samtliga informanter ger en positiv bild av samverkansformen är det dock långt ifrån alla projekt som utvecklar och skapar nya, oväntade aktörskonstellationer. Kärnan i projekten bygger istället ofta på upparbetade kontakter från tidigare projekt som kompletteras med tillägg av en eller några nya aktörer. Detta behöver dock inte ses som en nackdel då en viktig funktion hos samverkansinfrastrukturen är att skapa ökad tillit och förtroende, vilket i sig kräver såväl tid som gemensamma erfarenheter.

Samverkan ett sätt att förstå varandras logiker

Genom samverkansprojekten tränar aktörerna på att ta ansvar för gemensamma frågor, se helheter och förstå såväl sin egen som andra aktörers roller, tidshorisonter och begränsningar. Projekten blir arenor där man trots olika agendor och stressade tidscheman kan ta sig tid att förstå de andras perspektiv, skapa förtroende för varandra och hitta kompromisslösningar. Från offentligt håll lyfter flera fram att det har varit särskilt värdefullt att lära sig om näringslivets utmaningar, affärsmodeller och dynamik. Projekten har också varit en plats för dialog mellan kommunen och näringslivet och fungerat som ett sätt för kommunen att få återkoppling från näringslivet på sitt arbete – både det som fungerar bra och sådant som fungerar dåligt. I vissa miljöer har det även varit en plats där företag har kunnat utveckla sina produkter och tjänste-erbjudanden. Forskare är en aktör som några informanter anser kan vara svåra att etablera en kontinuerlig dialog med inom ramen för en samverkansinfrastruktur, eftersom de vanligtvis fordrar projektmedel för sitt deltagande och i många fall även konkreta forskningsuppgifter för att motivera sitt deltagande. Trots denna svårighet vittnar flera informanter om värdet av de kontakter som knyts med universitet, högskolor och enskilda forskare. I Borås har man lyckats etablera ett innovationsråd med deltagare från högskolan och i Lund har man istället satsat på samverkanslektorer (SLU) och samverkansråd (Lund) samt etablerade sig rent fysiskt på platser i anknytning till kommunen för att gynna samverkan och innovation (Ideon, Arena). I Göteborg finns liknande representation hos de båda science parkerna.

Vissa menar till och med att dialogerna i projekten har gjort att remissförfaranden kring exempelvis detaljplaner och lokala föreskrifter har underlättats.

"Vi fick nätverk till experter, och vi fick en ökad förståelse för branschens aktörer och deras utmaningar, affärsmodeller, dynamik och problem. Vi fick också ett forum för att få företagens åsikter om när de tyckte att vi gjorde dumma saker. Det tycker jag var jättebra – vi fick direkt återkoppling på saker som vi annars hade fått ta via remisser långt senare."
(Projektdeltagare från kommunen Test- och demonstrationsprojekt)

Värt att notera är att flera respondenter också lyfter fram att projektens samverkansambitioner leder till att olika kommunala företrädare från olika förvaltningar och kommunala bolag involveras. Därigenom överbryggas **inomkommunala** organisatoriska gränser mellan olika förvaltningar och bolag och det skapar intern samverkan, ofta refererad till som "stuprör". En annan effekt som flera informanter lyfter fram är att projekten genom sina öppna och

transparenta upplägg möjliggör ett bredare lärande och hindrar kunskaps från att låsas in hos enskilda organisationer.

> *"Genom vårt arbete med projektet har Trafikkontoret och Kretslopp och vatten börjat prata med varandra. De har utmaningar som går hand i hand. De har inte haft en dialog på det här sättet tidigare. Man har ett annat utbyte av information och deltar i varandras nätverk idag."*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

> *"Vi har korsat avdelningar i Göteborgs Stad som normalt inte samarbetar kring våra frågor. Trafikkontoret jobbar närmare Park och natur och Miljöförvaltningen i dessa frågor nu."*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

En effekt som påtalas i Lund är att deras samverkansinfrastruktur har utvecklat ett bredare och mer jämställt sätt för olika parter att initiera samverkansprojekt. Kommunens intresse och förmåga att samverka beskrivs som person- och temaberoende. Utan rätt kontakter och en koppling till en aktuell problembeskrivning kommer ett innovationsinitiativ inte att få fäste. Innovationsplattformen Future By Lund (FbL) har möjliggjort ett annat sätt att arbeta på och innebär en mer välkomnande väg in i kommunen. De största bidragande faktorerna till detta är att plattformen är förlagd utanför linjeorganisationen, vilket har lett till att de övriga intressenterna inte bara har ett ökat reellt ägande av plattformen utan även en känsla av ökad rådighet. Dessutom undviks interna kommunala konflikter och det blir lättare att utveckla och driva en innovationskultur.

Projekten en samverkansstruktur i sig

Att utveckla en innovationskultur tar tid. De studerade projekten har alla formulerats i ett sammanhang och bygger på processer och relationer som kan följas långt bakåt i tiden. Det kan till exempel handla om att man känner varandra från olika nätverk och samverkansplattformar, har arbetat på samma arbetsplats eller att man har deltagit i gemensamma projekt eller processer.

> *"Det finns en lång erfarenhet av samarbete inom trafiksäkerhetsområdet."*
> (Projektledare från akademin, Centrumbildning)

> *"Vi hade forum sedan innan som projektet bygger på, godsnätverket. Där diskuterar man problem och utmaningar."*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

> *"Projektet har en historia. Det har ju alltid funnits ett samtal mellan staden och Volvo. Det finns ju former för det."*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

Överlag verkar det som att projekt föder projekt och flera av informanterna lyfter fram att projekten har lett till antingen följdprojekt eller helt nya projekt. I viss mån kanske dessa pärlband av projekt kan ses som ett tecken på att Vinnovas insatser har bidragit till någon form av förmåga att ansöka om och utveckla innovationsprojekt. Flera informanter indikerar också att Vinnova bidrar till detta mönster genom att själva föreslå och initiera följdprojekt. Det finns dock inga berättelser om att projekten exempelvis skulle ha lett till att aktörer etablerat system

eller inrättat tjänster som särskilt syftar till att stärka organisationernas förmåga att utveckla eller ingå i gemensamma innovationssamarbeten. Däremot har innovationsprojekt inneburit att lokala intermediärorganisationer, exempelvis centrumbildningar och science parks, och statliga institut har kunnat anställa personal med kunskap om exempelvis stadsutveckling, samverkan och innovation och på så sätt befäst och utvecklat sina olika verksamheter.

> *"Dencity-projektet växte till exempel fram ur en CLOSER-konstellation. Det var där vi hade diskuterat frågeställningarna."*
> (Projektledare från näringslivet, Centrumbildning)

> *"En mängd projekt som pågår i staden är ett resultat av SAFER. Vi har till exempel fått ett EU-projekt som handlar om 'nudging' och där staden är vår testarena."*
> (Projektledare från akademin, Centrumbildning)

Vissa projekt blir till långsiktiga plattformar och fysiska mötesplatser

De projekt som pågår under lång tid leder i vissa fall till att de relationer och grupperingar som utvecklats inom projektet också utnyttjas för frågor som ligger utanför projekten. Det kan till exempel handla om att man använder kontaktytorna som projekten har skapat till att söka medel för fortsatta eller helt nya gemensamma utvecklingsprojekt eller för att lösa mer vardagliga, operativa samordningsfrågor. De plattformar och nätverk som upplevs som värdeskapande av aktörerna tenderar dessutom att leva vidare efter att projekten avslutats, exempelvis genom att de erhåller årliga driftbidrag istället för projektmedel. Då det är svårt att få denna typ av driftsbidrag är det vanligt att projekten istället formerar sig kring en ny ansökan för att på så sätt säkra sin fortlevnad. Denna typ av pärlbandseffekt var det många informanter som vittnade om.

I vissa fall har samverkansinfrastrukturen bolagiserats. I Borås ville kommunen exempelvis ta ett fastare grepp om det samverkansnätverk som etablerats kring avfallsfrågor och göra samverkan lite mer officiell. Man valde då att starta ett dotterbolag till Borås Energi och Miljö. En sådan förändring kan dock leda till att nätverket upplevs som mer slutet och därmed inte ger olika aktörer lika stora incitament att engagera sig. Det innebär också att det blir mer politiskt känsligt – vad man får göra och inte göra. Den politiska styrningen blir mer tydlig och det blir viktigare vad politikerna vill med bolaget.

Det finns ingen samlad strategi i någon av de tre städerna för kunskapssektorns fysiska lokalisering och behov men i samtliga städer har vissa miljöer och platser attraherat kunskapsintensiva aktörer i större utsträckning än andra. I Göteborg är exempel på sådana områden Lindholmen på Norra Älvstranden, Medicinarberget och Chalmers campusområde i Johanneberg. I Lund är Brunnshög ett sådant exempel och i Borås bostadsområdet Norrby. I samtliga dessa har Vinnovas projekt direkt och indirekt bidragit till att dessa platser har kunnat utvecklas, genom att de aktörer som genomför projekten, och ibland de tester man genomför, är lokaliserade där.

> *"Man beslutade att SAFER skulle lokaliseras på Lindholmen, att vi skulle passa in här och stärka miljön. Det som skiljer oss från många andra centrumbildningar är att vi har haft ett uppdrag att även skapa en fysisk triple-helix-mötesplats."*
> (Projektledare från akademin, Centrumbildning)

Nya metoder för samverkan har utvecklats

Flera av projekten har också utvecklat modeller och metoder för hur samverkan kan organiseras, som sprids vidare till andra sammanhang. Ett exempel är centrumbildningen CLOSER som har utvecklat en arbetsmodell med tvärgående fokusgrupper inom vilka aktörer som behövs för att driva en viss fråga samlas. Detta arbetssätt har inspirerat systercentrumet SAFER och påverkat hur de driver samverkan mellan sina medlemmar och andra intressenter.

> *"Vi har utvecklat arbetssätt för hur man samverkar. Vi driver ett kontinuerligt arbete genom arbetsgrupper inom fokusområden som vi har identifierat. Vi samlar aktörer som behövs för att ta frågorna vidare – det kan vara både policy eller teknik, ofta är det allt ihop på en gång."*
> (Projektledare från näringslivet, Centrumbildning)

Ett annat exempel är Innovationsplattform Borås som utarbetar en ny form av organisatorisk samverkan där man har flera olika grupperingar som arbetar med innovationsfrågor i kommunen. Förutom regelbundna träffar i ett innovationsråd, i en grupp bestående av politiker och i en grupp förvaltningschefer så har man två arbetsgrupper med ett femtontal medlemmar vardera. Dessa två grupper består av deltagare från hela staden, arkitekter förskollärare och så vidare och de träffas två gånger i månaden under en halvdag. Syftet är att:

> *"Peppa gränsöverskridare och de som redan är duktiga på att springa redan nu. Peppa dem med innovationskunskap, konflikthantering så att de kan jobba över gränserna. Halva tiden en föreläsare och andra halvan deras egna problem. Denna typ av grupperingar funderar jag på att skapa men har inte hittat formerna för ännu."*
> (Projektledare från kommunen, Innovationsplattform)

Projekten har ökat förmågan att administrera externa medel och samverkansprojekt

En annan förmåga som bidrar till städernas möjligheter att bedriva externfinansierade utvecklingsprojekt är olika aktörers administrativa kapacitet. Överlag indikerar intervjuerna att det lätt blir administrativt tungt att arbeta med dylika projekt, till exempel vad gäller ekonomihantering, avtal och delande av dokument och annan projektinformation. Vinnovaprojekten verkar inte direkt ha lett till en ökad administrativ kapacitet inom kommunerna, men mängden projekt har definitivt synliggjort de administrativa utmaningarna kopplade till externfinansierade samverkansprojekt. Inte minst för Göteborgs Stad som medverkar i ett relativt stort antal projekt och som har fått förfrågningar om att delta i ännu fler. I Göteborgs Stad pågår det därför olika processer i syfte att underlätta hanteringen av externa medel. Ett exempel på en sådan process är uppdraget till stadsledningskontoret om att utreda hur ett Grants Office skulle kunna vara utformat, ett annat är att flera aktiviteter i den handlingsplan som föreslås för att genomföra Göteborgs Stads nya innovationsstrategiska program just fokuserar på administrativ kapacitet vad gäller innovation i samverkan. Värt att notera är att flera av samverkansplattformarna som har fått medel genom Vinnovaprojekt har etablerat en särskild förmåga att hantera samverkansprojekt, både genom att anställa personer med kunskap om hur man administrerar gemensamma utvecklingsprojekt och genom att utveckla rutiner, avtalsmallar, IT-plattformar med mera som stödjer samverkansprojekten rent administrativt.

”Vi som centrum koordinerar ofta projekten rent administrativt, det har vi kommit på att få vill göra. Det blir lätt ett hinder. Vi har ett transparent system och uppjobbad kompetens för hur man hanterar den här typen av projekt.”
(Projektledare från näringslivet, Centrumbildning)

5.2.2 Förmåga att skapa mål och mening

Som vi såg i föregående avsnitt så finns det en betydande medvetenhet hos informanterna om betydelsen av att skapa olika former av samverkansinfrastrukturer i form av samverkans-organisationer, -platser och -metoder för att stötta samverkansförmågan. Genom denna typ av strukturkapital erhålls *ökad legitimitet* för samverkan som arbetssätt, *ökad tillit och förtroende* mellan aktörerna och *ökad kunskap* hos aktörerna om problem och olika aktörers drivkrafter och förutsättningar. En väl utvecklad förmåga att samverka ligger till grund för att utveckla staden som en arena för systemomställning. Samverkansförmågan kan sägas vara en grund som möjliggör skapandet av visioner och strategier som delas av viktiga och centrala intressenter i staden. Samverkansförmågan bidrar vidare till att olika utvecklingsinitiativ och samverkans-projekt inom ett visst område inte bli disparata, särkopplade satsningar utan samordnar förändrings- och utvecklingsarbetet. Den fyller även en viktig funktion genom att tydliggöra meningsskapandet, effektivisera kommunikationen och binda upp engagemang och ansvar.

Mot bakgrund av utmaningarnas storlek och det stora antalet aktörer som förutsätts delta, de resurser, det engagemang och den tidsmässiga uthållighet som deras hantering kommer att kräva förefaller det nödvändigt att arbetet knyts samman av gemensamma visioner och strategier. Sådana framtidsbilder beskriver inte bara stadens prioriterade utmaningar och mål utan även hur man inom det utpekade området avser uppnå transformativa förändringar på systemnivå.

Att skapa gemensamma visioner och strategier för en transformativ urban utveckling förutsätter inte bara ett betydande förtroende mellan intressenterna utan fordrar också att dessa har en gemensam begreppsapparat, exempelvis när det gäller innovation, en någorlunda gemensam kunskap om stadens utmaningar och problem gärna utifrån ett systemperspektiv samt en gemensam syn på olika aktörers roller och på hur arbetet ska bedrivas. Många av de samhällsutmaningar vi står inför är komplexa och kräver både kunskap och fantasi för att hanteras. Det är dessutom mer sannolikt att någon vill bidra till en lösning om de förstår vad som är problemet och hur de själva och den egna organisationen kan bidra till eller hindra en önskvärd utveckling. Även om många av de studerade projekten ännu inte lett till nya lösningar som implementerats har projektens komplexa natur, utforskande karaktär och utmanande frågeställningar bidragit till en medvetenhet om – och vilja att – lösa olika samhällsut-maningar. Ibland har visionerna, målbilderna och strategierna tecknats ner, till exempel i form av färdplaner och fokusområden. Men lika ofta kan de skönjas mellan raderna i intervjuerna, exempelvis genom att flera av informanterna målar upp samstämmiga problembeskrivningar och förslag på lösningar. Resultatet från intervjuerna visar att strukturkapital för att främja mål- och meningsskapande för att hantera komplexa urbana samhällsutmaningar främst återfinns i olika kommunala visions- och strategidokument men kan också delvis sägas förekomma i strategidokument för de större plattformarna. För att skapa förankring och legitimitet för ansökningar om samverkansprojekt innehåller de ofta skrivningar som fångar

upp och sprider idéer, formuleringar och begrepp som både bidrar till att tydliggöra och utveckla mål och meningsskapande. Det var flera respondenter som understrykte betydelsen av denna aktivitet och i de fall ansökningarna beviljas medel fungerar dessa skrivningar som styrande och normsättande för aktiviteterna i projekten.

Genom att projektansökningarna ofta utgår från lokala och nationella visioner, policyer eller måldokument kopplas de projekt som Vinnova finansierar till både en lokal och en nationell målbild inom hållbarhet, och konkretiseringen av den målbilden sker i det vardagliga arbetet hos tjänstemän på både lokal och nationell (Vinnova) nivå.

Visualisera stadens utmaningar och politiska mål

De studerade projekten har enligt flera av informanterna ökat deras egna och andras förmåga att formulera problembeskrivningar, visioner och förändringsstrategier för framtidens hållbara transportsystem.

> *"Alla pratade om samma saker, men det var splittrat. Man pratade till exempel om gods- och persontransporter separat. CLOSER bildades som ett paraply för att föra en mer generell diskussion om utvecklingen inom transportområdet."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Centrumbildning)

Hållbarhetsutmaningar och lokala politiska mål har ofta legat till grund för projekten och projektparterna har därmed direkt eller indirekt höjt sin kunskap och medvetenhet om centrala lokala samhällsutmaningar. Ett exempel från Göteborg är det så kallade IHAS-projektet där ett hundratal personer arbetade i en strukturerad innovationsprocess med de utmaningar och målbilder som finns framtagna i *Vision Älvstaden*.

> *"Man får inte ha för bråttom! Det vi jobbade med i innovationslabbet lever vidare i flera av våra stadsutvecklingsprojekt. Lösningar vi utvecklade florerar och framför allt har vi höjt medvetandet hos olika aktörer om utmaningarna i staden. Jag tror att det var värdefullt för aktörerna att få en samlad bild av utmaningarna."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

Det räcker dock inte att aktörerna känner till vilka utmaningar och transportpolitiska mål som finns, utan nyckeln till framgång ligger enligt flera i att lyckas kombinera nationella och lokala politiska mål med aktörernas egna målsättningar och ambitioner. I Göteborg beskriver exempelvis flera av informanterna hur projekten har bidragit till att splittrade bilder och detaljspecifika diskussioner om enskilda lösningar har kunnat lyftas till mer generella diskussioner som präglas av helhetens bästa och sökandet efter värdeskapande synergieffekter. Flera redogör också för hur projekten har bidragit till att nya perspektiv och frågor har kunnat lyftas in i den allmänna diskussionen, till exempel hur korsbefruktning mellan olika perspektiv på SAFER gjort att man bland transportsystemets aktörer har gått från att fokusera på det enskilda fordonets säkerhet till ett holistiskt perspektiv där trafiksystemets säkerhet stå i förgrunden.

> *"Nu ska vi starta fler fokusområden. Vilka de blir styrs av att vi har en nära dialog med våra partners. Det bygger på verkliga utmaningar. Det är det som är vår framgångs-faktor. Vi har ingen egen agenda – vi kombinerar transportpolitiska mål med våra*

partners mål. Vi bidrar med en riktning."
(Projektledare från näringslivet, Centrumbildning)

"Ta till exempel nattleveranser – det tyckte Volvo var ett bra förslag. Men transportörerna tyckte att det var ett arbetsmiljöproblem, och vi stadsutvecklare från kommunen tyckte att det var ett bullerproblem. Så då byggde vi oss en gemensam bild av vad problemen var och en bild av hela kedjan. Det hade vi nog inte klarat av var och en för sig. Som när vi började nysta i bullerfrågan, och insåg att det ju faktiskt var kärlen som var problemet och inte bilarna i första hand."
(Projektledare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Flera av de intervjuade poängterar också just värdet av att ha deltagit i visions- och målformuleringsprocesserna, snarare än värdet av visionerna och målen i sig.

"Visionsdokument står ju sällan för sig själva. Om man har fått vara med och göra en leverans i framtagandet av våra mål och strategier, ja då har man ju också lättare att vara med och lösa problemet. Det finns ett värde av att lära sig det kontextuella, att skapa en gemensam värdegrund genom att umgås med varandra."
(Projektledare från kommunen, Centrumbildning)

Borås kommun satte för ett halvår sedan upp en ny vision som baserades på ledorden: lyssna, lära, leda. På detta sätt försöker man utveckla en gemensam vision om framtiden där innovationsplattformen som finansieras av Vinnova ska fylla en funktion som utvecklar kommunens arbete med innovation och näringslivsutveckling. Det senare sker med målet att skapa lokal tillväxt inom ramarna för existerande hållbarhetsmål.

5.2.3 Förmåga att testa och utveckla

En av de komponenter som ges särskild tyngd i samtida utvecklingsarbete är vikten av att experimentera, att göra försök och att testa i liten skala innan uppskalning och spridning. Bland de projekt som studerades hade en betydande andel just fokus på test och demonstration. Tänkbara förklaringar till att tillvägagångssättet blivit så populärt kan sökas på flera håll, till exempel att de utmaningar som adresseras ofta är av en komplex natur där det helt enkelt är för svårt att utforma lösningar utan att först se hur de fungerar i verkligheten. Det är ofta flera aktörer som tillsammans måste förändra sina sätt att arbeta för att lösningen ska fungera fullt ut. Det är också så att uppskalning och spridning underlättas om man kan peka på verkliga resultat och dessutom kanske även kan besöka eller uppleva lösningarna på plats. Genom att bedriva utvecklingsarbetet som ett test ges olika intressenter möjlighet att påverka utformningen under projektets gång vilket inte bara borgar för en ökad kvalitet i utvecklade lösningar utan också säkrar engagemang och minskar risken för en aktör som knyter resurser till projektet.

Från såväl politiskt som kommersiellt håll verkar det finnas en särskild attraktivitet i att bedriva utvecklingsarbetet i särskilda innovationsplattformar. Dessa plattformar ger åtkomst till resurser och aktörer för att utveckla, testa och utvärdera prototyper, affärsmodeller, processer, organisatoriska lösningar och policyer. De erbjuder politiker en möjlighet att bedriva transformativt utvecklingsarbete med begränsad ekonomisk och politisk risk och företag ges möjlighet att få såväl legitimitet som närhet till den urbana infrastrukturen och stadens

beslutsfattande processer. Dessa innovationsnoder har fått en rad olika benämningar såsom testbäddar, innovationsplattformar, demonstrationsanläggningar, verklighetslabb, living labs och pilotprojekt. Trots olika namn delar de flera centrala attribut såsom att de ofta har en koppling till en plats, ett område eller en utvecklingsmiljö. De har dessutom ofta kopplingar till forskning, strukturerat lärande eller demonstration. Plattformarna bedrivs, åtminstone inledningsvis, som relativt självständiga enheter som ansvarar för sin egen finansiering och kan därför ofta undgå att utmana etablerade hierarkier och maktstrukturer. Flera sådana plattformar har identifierats i de tre städerna och många av projekten som studerats syftar antingen till att stärka dessa plattformar eller till att bedriva projekt inom ramen för desamma.

Det strukturkapital som hjälper en lokal förmåga att testa och utveckla transformativa lösningar är framför allt de plattformar som skapats för detta syfte och de metoder och processer som präglar dessa verksamheters arbete men även en innovationskultur som ger acceptans och driver utveckling av kunskap om innovation. I plattformarna samlas och utvecklas innovationsorienterade kompentenser, förmågor och relationer. Intervjuerna visar att det humankapital som samlas kring och utvecklas i dessa plattformar har en betydande roll för den lokala förmågan att bedriva innovation, test och utveckling i samverkan.

Å ena sidan kan det förefalla märkligt att projektresultaten under de undersökta sju åren inte bidragit till några mer märkbara samhällsförändringar, nya marknader eller knappt några kommersiella produkter. Men å andra sidan om man vänder sig till informanterna så finns en närmast samstämmig uppfattning om att projekten i fråga bedöms som lyckade. Denna uppfattning verkar även delas av andra intressenter, såsom projektdeltagare, behovsägare eller Vinnova. Projekten måste överlag därför sägas ha uppfyllt de mål och förväntningar som ställts på dem. Eftersom en stor andel av projekten har omfattat olika former av experiment och tester måste just denna del svara för en betydande del av värdeskapandet i projekten och själva experimenterandet verkar vara värdefullt för aktörerna på flera olika sätt.

Utveckling av nya metoder för innovation och testverksamhet

I flera av de studerade projekten har metoder utvecklats för hur man kan arbeta med testverksamhet och innovation i stort. Inom projektet Tysta Offentliga Rum har aktörerna till exempel med projektledarnas hjälp utvecklat *”ett sätt att hantera vem som äger resultaten och har rätt att exploatera dem”* som används av konstellationen för att arbeta med fler frågor än ljudmiljö i städer. Ofta bygger metoderna på tidigare arbete, till exempel bygger Innovationslabben som genomfördes inom IHAS-projektet på LOOP-metoden som utvecklats av Drivhuset. De metoder som utvecklats har i vissa fall tecknats ned och spritts vidare, men ofta finns metodkunskapen snarare hos individer än som dokumenterade rutiner. Arbetssätten verkar, trots att det ibland saknas dokumentation, också få viss spridning både inom organisationerna och till andra.

> *”Jag vet att andra tittar på vårt arbetssätt, till exempel inom sjöfarten. Men vi skulle kunna bli tydligare med att beskriva vår modell. Lyfta fram vad det är som vi gör som är annorlunda, vad som är det neutrala i vårt arbetssätt. Vår drivkraft är ju samhällsutmaningarna, samtidigt som vi inte kompromissar med det affärsmässiga.”*
> (Projektledare från näringslivet, Centrumbildning)

"Vi har också en metod. Vi har sagt att innovationsplattformen ska ha olika funktioner och resurser så att organisationer ska komma över till andra sidan av 'Valley of death'. Då är projekten TJAFS, Projektstudion och Verklighetslabbet där vi går in och stöttar dels med lärande dels med hinder i organisationen som man stötta aktörerna. Vi har en tanke att vi ska vara den här stödstrukturen kring de här projekten på olika sätt."
(Projektledare från forskningsinstitut, Test- och demonstrationsprojekt)

"Vi ser alltihopa som ett litet policy-experiment. Om man höjer upp det en abstraktionsnivå så är det ett slags experiment, hur kan man arbeta ihop, hur kan man organisera sig annorlunda för innovationsförmågan. Då skulle man kunna dra ett antal lärdomar kring detta om man vill skapa en liknande organisation i Lund, Helsingborg. Jag blev också inköpt i Halmstad för att tala om hur vi jobbar med Innovationsplattformen. Vad det är för lärdomar och försöka hitta ett antal principer eller nyckelfaktorer som bidragit till framgång."
(Projektledare från forskningsinstitut, Test- och demonstrationsprojekt)

"Vi har påverkat förvaltningen på det sättet att de har börjat att titta på hur de ska organisera sig runt innovation. Det var faktiskt förslag på en intern kommunal innovationsfond. Förra året, men den ströks pga. flyktingkrisen. Det var en ren prioriteringsfråga. Annars hade vi haft en sådan som hade varit tänkt att finansiera den kommunala organisationens risktagande. Den kan komma tillbaka i någon form tror jag. Så jag känner att vi har bra rulle."
(Projektledare från forskningsinstitut, Test- och demonstrationsprojekt)

"Vi testade ju framför allt ett arbetssätt. Vi har egentligen inte tagit lärdomarna till oss förrän nu. Men nu börjar olika aktörer fråga efter hur vi arbetade med innovationslabbet och jag har fått presentera metoden för ledningsgruppen."
(Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

"Vi arbetade med co-creation och backcasting som metod, som vi lånade från Chalmers kurs Challenge Lab. Jag tyckte arbetssättet gav en strukturerad process. Delar av metoderna har jag tagit med mig i andra processer här på Stadsbyggnadskontoret."
(Projektledarare från kommunen, Kunskapsprojekt)

Synliga experiment ger systemförståelse

Flera aktörer vittnar om att experimenten ger synlighet och i viss mån kan sägas bidra till stadens attraktivitet, varumärke och positiva självbild. Att genomföra konkreta försök i verklig, komplex miljö ger aktörerna värdefull kunskap om exempelvis användares behov, orsakssamband och praktiska utmaningar som svårligen kan fångas i fokusgrupper eller försök på slutna testbanor.

"Vi har bidragit till en stark position för Sverige och Göteborg inom trafiksäkerhet. XC90 fick utmärkelse som världens säkraste bil, då fick vi cred för det. Autoliv har också kunnat förflytta sig tack vare detta arbete."
(Projektledare från akademin, Centrumbildning)

"Man befäste Borås Textile Center som arena för denna typ av event. Det var också ett tillfälle där olika delar av staden kom samman."
(Projektledare från kommunen, Förstudie)

”Electricity har väl i viss mån bidragit till stadens attraktivitet – det har dragit många besökare. Det har också bidragit till att kollektivtrafiken upplevs som mer attraktiv för resenärerna – att någon satsar på något nytt. Förarna har också upplevt försöken positivt. Att de är lyssnade på. För Volvo har också Göteborg blivit mer attraktivt som testmiljö – de uppskattar verkligen att Staden och Regionen sluter upp och vill göra något tillsammans.”
(Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

”Attraktivitet – nej vi tänkte nog inte på det. Det var nog mer ett hållbarhetsperspektiv. Fast fastighetsutvecklarna tänkte så klart på det. Vi tänkte väl att vi indirekt blir mer attraktiva om vi tar oss an en samhällsutmaning. Vi vet ju till exempel att vi är topp fem i Europa när det gäller citylogistik. Men det är hållbarhetsperspektivet som har drivits, inte attraktivitetsperspektivet.”
(Projektdeltagare, från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Mest intressant är kanske att flera av informanterna lyfter fram testprojektens pedagogiska betydelse. Att fullskaletesten i verklig miljö blir ett sätt att visa för sig själva och andra att det är möjligt att göra på ett annat sätt än vad som är brukligt och att ”det nya funkar”. På så sätt blir projekten ”säkra zoner” där man kan testa nytt och misslyckas – det är ju ”bara” ett projekt, inte omläggning av hela verksamheten eller samhället.

”De stora resultaten är inte teknikutveckling, utan att få tekniken att accepteras och kunna hanteras.”
(Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

”Vattenvägstransporten är en liten demonstrator som visar att det går att köra gods på vattnet, och vad som krävs för att det ska fungera. Vi kunde visa att det funkar, för den som vet vad som ligger bakom förstår man hur mycket jobb vi behövde göra. Hur ska affärsmodellen se ut, funkar kajen, finns djup för att komma fram? Pilotprojektet blev en trigger som visar att det funkar och nu har vi startat en större utredning.”
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

”Vi har visat att det är möjligt att jobba med lösningar som inte tar bort själva källan till bullret, utan istället skärmar av och därigenom skapar tysta, attraktiva miljöer i staden. Vi presenterar en annan verktygslåda för hur man kan nå städers bullermål.”
(Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

”När man är mitt i det så kan man tycka att det går trögt men det sker ju tack vare Vinnova kan man säga och de resurser man puttat in så har man ändå skapat en organisationsförändring mot en annan styrlogik och lyckats luckra upp de byråkratiska gränserna lite grann på ett bra sätt, tycker jag i alla fall. Det är onekligen så att de satsat miljarder på att få in innovationsbegreppet i kommunerna och en tanke jag har är att det finns en översättningsproblematik att innovationsbegreppet kommer från näringslivshållet. Det finns ju en växande insikt att städer eller kommuner, offentlig sektor ställs inför en allt större komplexitet. Min bild har varit att det är väldigt svårt att komma framåt i det traditionella sättet att organisera sig på i sina stuprör, expertområden. Ett modernistiskt arv av en annan epok. Att översätta innovationsbegreppet till den diskursen kan vara väldigt nyttigt. Inte bara det här att rigga affären eller få in näringslivet, utan mer vad innebär innovation för offentlig sektor i det här komplexa landskapet, att man kan jobba med frågor om lärande, kreativitet, problemlösning, snarare än detaljstyrning och New Public Management, så kanske vi

kan arbeta med kapacitetsfrågor. I Borås så försöker vi vända det här och gå från komplicerat till komplexitet och arbeta med lärande och måla upp bilden: det är det här en modern kommun måste kunna."
(Projektledare från institut, Test- och demonstrationsprojekt)

"Långsiktiga effekter handlar om spridning, det sker inte magiskt utan det måste ske mellan aktörer och förflyttas i tid och rum för att få till omställning. Det är då bara att spåra då, det finns jättemycket ringar på vattnet, det finns nya nätverk som formerats där de här idéerna och tankarna har spridits, dels konkret som prototypinnovationer med också som olika seminarier, det finns en större publik det finns ett intresse, folk vill komma och höra och att staden börjat resonera i dessa termer. Jag tror att det finns tydliga spridningseffekter och att det har ändrat folks 'mind-set'. Det är svårt att säga var det här kommer att landa på sikt och hur långt de här innovationerna kommer att sprida sig. Att det skett effekt tycker jag är ganska tydligt."
(Projektledare från institut, Test- och demonstrationsprojekt)

5.2.4 Förmåga att implementera och befästa

För att verkligen påverka städers roll som arena för systemomställning och kommunens kapacitet som innovationsaktör är det viktigt att de utvecklingsansträngningar som görs också får mer bestående avtryck genom att säkerställa strukturella mekanismer för lärande, kontinuitet, uppskalning och spridning. Överlag kan sägas att projekten inte fokuserar på att främja uppbyggnaden av denna förmåga utan avslutas när testet eller studien är färdig. Det förutsätts att fortsättningen på projektet eller förvaltningen av projektresultaten finansieras på annat sätt. Inte heller uppskalning eller spridning av projektresultaten utgör framträdande delar inom ramen för projekten utan i de fall det förekommer hanteras det av engagerade projektdeltagare efter att projekten avslutats. Det strukturkapital som stöttar förmågor att implementera och befästa resultat är i stor utsträckning något som skapas vid sidan av projekten och utan stöd från en institutionell kapacitet. Vi har tidigare beskrivit att flera satsningsområden har fått en mer permanent status i form av olika typer av plattformar för innovation, test och demonstration. Att så skett förefaller även här främst vara en följd av den ihärdighet som dessa plattformar visat snarare än en strukturell ambition i städerna. Att detta arbete gett utdelning är tydligt och många informanter vittnar om den förändring som skett eller är i stånd att ske när det gäller synen på betydelsen av ett mer institutionellt betraktelsesätt om förmågan att implementera och befästa projektresultaten.

Som ett led i denna förändring kan vi konstatera att flera projekt har haft ambitioner att bidra till en mer långsiktig kunskapsbildning och därigenom förändra såväl det kommunala arbetssättet som attityder till innovation i samverkan. Denna påverkan kan i sig sägas ha påverkat Göteborg och Borås att utveckla mer centrala ambitioner kring att utveckla en förmåga att befästa de utvecklingssteg som har tagits. Tydligast kanske detta syns i det innovationsprogram som Göteborgs stad antagit med syfte att samordna stadens utvecklingssatsningar. I Borås har den status som Innovationsplattform Borås erhållit en liknande funktion om än inte lika utvecklad som i Göteborg.

"Ett problem som vi såg i Norrbyplattformen var just att vi gjorde en massa bra saker, vi byggde nätverk, vi gjorde projekt, vi innoverade och lyfte in aktörer men det här lärandet, organisationen tog inte riktiga lärdomar av det. Man flyttade inte in, och var

lite utanför staden och då sa vi till Vinnova att då får vi tänka om lite och då ville vi ha pengar för att jobba med organisationsfrågor, med innovationskapacitet och kapabilitet istället och organisatoriskt lärande och innovationsförmåga. Och det driver vi nu och det är därför som de nya projekten såsom TJAFS har lärandekomponenter i sig. Vi operationaliserar det bland annat genom lärandereflektionsrundor, där man får reflektera över sin praktik och fundera över vad som händer. Sedan jobbar vi med organisationsfrågor så att vi kan föra in erfarenheter och kunskaper i organisationen. Det finns mycket att prata om detta."
(Projektledare från institut, Test- och demonstrationsprojekt)

Delvis som en motbild till ovanstående kan det vara intressant att reflektera över vilket ansvar som vilar på plattformarna för att implementera och befästa enskilda projekts resultat. I många fall är projekten relativt fristående från plattformarna och den kompetens som finns centralt i dessa. Det kan då vara svårt för plattformarna att ta resultaten vidare. Bland annat i Lund lyftes denna problematik och där såg man just en begränsning i plattformens ansvar för denna fråga.

Individuellt lärande snarare än uppbyggnad av organisatorisk kapacitet

Alla vi har intervjuat vittnar om att de har utvecklat färdigheter och fått nya insikter och lärdomar genom att delta i eller leda samverkansprojekten. Dessa individer upplevs som viktiga för Göteborgs utveckling som innovations- och testarena, eftersom personerna ofta stannar i regionen, även när de byter arbetsgivare, och då fungerar som pollinerare som för idéer, metoder, nätverk och tankesätt vidare såväl inom den egna organisationen som från en organisation till en annan.

"Man måste tänka på att människor är viktiga. När människor rör sig flyttar man med sig metoder och tankesätt. Det gör att frågor integreras och även att nätverken av kompetens flätas samman."
(Projektledare från akademin, Centrumbildning)

"Innovationsperspektivet finns med i vår projektmodell tack vare att jag har varit bärare av kunskapen."
(Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

"Arbetet med vår innovationsstrategi har gett oss möjlighet att skapa ordning och reda i vårt eget innovationsarbete. Att vi klarar av att tänka så här, att vi pratar om innovation i en bredare grupp internt är viktigt. Som vi gör på våra tisdagsmöten när Stadsbyggnadskontoret, P-bolaget, Älvstranden, Brysselkontoret och flera till träffas och pratar om gemensamma intressen när det gäller utvecklingsprojekt med mera. Det är skillnad på dem som varit med i den stora FOI-gruppen (central för Göteborgs Stad) och inte. De som varit med i gruppen har en annan syn, det handlar inte bara om dem själva då längre, utan något mer. Något bredare. Det handlar inte om att snurra projekt, utan hur kan vi samarbeta och arbeta mer strukturerat med innovation."
(Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

I intervjuerna framkommer en mängd olika individuella insikter som projektdeltagarna gjort. Framför allt upplever de att de lärt sig hur man samverkar, fått kännedom om medaktörers logik och förutsättningar, lärt sig olika metoder för innovation och fått en ökad förståelse för komplexiteten och systemaspekter kopplade till de sakfrågor de arbetar med.

"För mig personligen har projektet gett 'nycklar för innovation'. Till exempel vikten av omvärldsbevakning och att man har tvärdisciplinära team. Men också behovet av att utveckla nya saker i samverkan med användarna. För mig är detta nycklar."
(Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

Samtalen med informanterna handlar framför allt om vad de lärt sig som personer, hur de själva har utvecklats och vilka roller de tar i olika processer och sammanhang. På direkta frågor om huruvida även organisationerna de arbetar i har lärt sig något av projekten är svaren överlag nekande och informanterna ger uttryck för att det saknas både strukturer och kraft för att överföra individuella insikter från projekt till ett mer organisatoriskt plan.

"Det är begränsat vilka som har lärt sig. Vi i projektet har lärt oss jättemycket, men vi är 400 personer i min organisation– de känner nog inte ens till projektet."
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

"Som organisation var vi – och är vi – innovationsomogna. Dessutom har många av de hos oss som var med i projektet slutat."
(Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

"Påverkan på min organisation? Det är tveksamt hur mycket som finns kvar när jag snart ska byta jobb."
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

I intervjuerna framkommer att även om det till stor del handlar om ett individuellt lärande så har Vinnovas medfinansiering inneburit att man har kunnat avsätta tid för individer med unika arbetsuppgifter att jobba utanför och mellan den traditionella organisationen. I exempelvis Lund betraktar man det som ligger till grund för plattformen Future by Lund i kommunal kontext som en helt ny form av humankapital.

5.2.5 Förmåga att samordna och styra

Den femte och sista förmågan som städer behöver för att utgöra en arena för systemomställning är förmågan att samordna och styra olika lokala utvecklingssträvanden och innovationsarbeten för att de sammantagna ska matcha politiska mål, lokala behov och styrkeområden och därmed komplettera existerande strukturer, satsningar och resurser på ett medvetet sätt. Till skillnad från de övriga förmågorna som inte nödvändigtvis har någon utpekad huvudman, så måste ansvaret för denna förmåga nästan helt tas av kommunen. De målformuleringar som vi diskuterat tidigare utgör en viktig bas för ett sådant arbete men måste kompletteras med en överordnad förmåga. Många av våra informanter påtalar behovet och även avsaknaden av en sådan förmåga. Saknas denna förmåga är risken stor att kommunala resurser tas i anspråk inom allt för många utvecklingsområden samtidigt som det finns risk för att projekt drivs som är överlappande eller att lärandet förblir kopplat till enskilda projektområden. Det finns också risk för att det utvecklas lokala kulturer kring hur samverkan ska bedrivas och hur olika kommunala ramvillkor ska tolkas.

Förmågan till samordning och styrning handlar framför allt om att det ska finnas kunskap på strategisk nivå om det som sker och inte sker i staden. Att utifrån en sådan kunskap inte bara aktivt prioritera, samordna och styra utan även skapa visioner, strategier och program på en mer övergripande nivå som förklarar stadens syn på innovation och utveckling i samverkan.

Det handlar om att beskriva vilka initiativ och plattformar som ansvarar för vilka frågor och hur processer och medel strukturerats i relation till dessa. En gemensam syn på och hantering av extern finansiering fordrar att det etableras forum och rutiner för hur olika projektinitiativ drivs och vilka krav som ställs för en kommunal medverkan. Avslutningsvis handlar det även om ett gemensamt ramverk och förmåga för uppföljning, utvärdering och organisatoriskt lärande. Som vi påpekade ovan såg vi väldigt lite strukturellt kapital som kunde kopplas till en sådan förmåga. Det tydligaste exemplet där man påbörjat en sådan ambition är Göteborg.

Staden som testarena – utveckling av en gemensam innovationsstrategi med stöd av Vinnova

I Göteborg finns idag en relativt välartikulerad idé om att staden bör vara en testarena för nya lösningar där olika aktörer använder platser, fastigheter och annan urban infrastruktur för att experimentera med nya lösningar. Ambitionen att staden ska vara en testarena finns beskriven i exempelvis Göteborgs Stads trafikstrategiska program, Göteborgs Stads nya näringslivsprogram och Vision Älvstaden, men även hos andra aktörer i staden som exempelvis Chalmers och RISE. Idén om staden som testarena har vuxit fram över en längre tid och i flera olika sammanhang. Till exempel diskuterar den så kallade dialoggruppen mellan Göteborg Stad, Västra Götalandsregionen, Västsvenska Handelskammaren, Chalmers och Göteborgs universitet frågan på mitten av 00-talet parallellt med att man inom firandet av Göteborgs 400-årsjubileum skapar en idéprocess öppen för Göteborgarna med tydliga ambitioner att testa medborgarnas förslag i stadsmiljön. Ytterligare ett exempel på en testarenalogik som växer fram samtidigt är att man börjar experimentera mer strukturerat med så kallade temporära platsbyggnadsprocesser, till exempel för att utveckla en ny park i Frihamnen. Även på Chalmers finns en motsvarande process, som handlar om att använda campusområdet i bland annat Johanneberg som en testmiljö, vilket idag samordnas under det gemensamma paraplyet Five Star Campus. Idén om Göteborg som testarena har delvis katalyserats och förtydligats av det Vinnovafinansierade projektet Go:Innovation inom vilket en kommunövergripande innovationsstrategi för staden har utvecklats. Huruvida innovationsstrategin kommer att få någon varaktig påverkan på stadens förmåga att fungera som en testarena är såklart för tidigt att bedöma, men det är väl värt att notera att Göteborgs Stad med stöd i innovationsstrategiprocessen har börjat skapa en gemensam berättelse och terminologi om innovation i Göteborgs Stad.

> *"Vår innovationsstrategi är definitivt ett strukturkapital i staden. Vi har skapat ett sammanhang för innovationsarbete i organisationen. Det har inte funnits tidigare. Det handlar både om olika grupperingar, och att vi med projektets hjälp har lyft enskilda förvaltningars och bolags innovationskapacitet."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Innovationsplattform)

6 Kommunens roller och utmaningar som innovationsaktör

I detta resultat- och analyskapitel tar vi oss an den tredje frågeställningen i studien. Den adresserar frågan om vilka roller kommunerna tar i arbetet och vilka utmaningar finns för att arbeta med staden som arena för systemomställning med kommunen som innovationsaktör. Vi inleder med att identifiera de fyra unika roller som kommunen befunnits ta i projekten. Därefter adresserar vi de utmaningar som informanterna lyft fram med externfinansierade samverkansprojekt som använder staden som arena för systemomställning och kommunen som innovationsaktör.

6.1 Kommunernas multipla roller gör dem till strategiskt viktiga samverkansparter i innovationsarbetet

Trots att kommunerna har en blygsam andel av finansieringen i de flesta projekt, intar man i många projekt en central roll som en aktiv och strategisk aktör. Detta är något som inte bara kommunen önskar utan som även ses som positivt av andra aktörer. I vårt material har vi identifierat fyra unika olika roller som kommunen tar och som samtliga nyttiggör den kommunala särarten.

I den första av dessa vittnar informanterna om att det kommunala deltagandet gett projektet viktig legitimitet, borgat för stabilitet och långsiktighet och därmed attraherat organisationer, personer och andra resurser till projektet.

> *”När det gäller cykelbeteende har vi också från början krokat arm med staden. Det handlar om att vi blir en trovärdig aktör.”*
> (Projektledare från akademin, Centrumbildning)

Den andra rollen utmärks av att kommunen ger röst åt svagare, otydligare eller allmänna intressen och driver projekten att hörsamma dessa. Ett exempel på det, är att de artikulerar och värnar medborgarnas behov och perspektiv.

> *”Kommunens tjänstemän resonerade kring behov och utmaningar ur stadens/ medborgarnas perspektiv.”*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

> *”Vi i kommunen tog ofta rollen i att representera målgruppen, invånarna. Vi hade ju kontakt med den, även om det är några led emellan. Vi tänkte alltid ’Vem gör vi detta för?’ Det var ofta invånarna, men när vi till exempel byggde upp Lindholmen, då var ju även företagens behov viktiga. Vi var väl inte alltid bra på att förstå målgruppen, men vi försökte alltid att ha ett målgruppsperspektiv.”*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Ett annat exempel är att de genom att beskriva och tydliggöra vikten av att hitta system-lösningar som bidrar till att lösa miljöutmaningar, påverkar projekten att skapa sociala värden

och öka stadens attraktivitet. Det kan handla om att man ifrågasätter hur rådande värdekedjor ser ut eller utmanar branschers nuvarande struktur och affärslogik genom att uppmana aktörerna att utveckla gemensamma lösningar. Centralt i processerna är också att kommunens representanter försöker lyfta fram de politiska mål och prioriteringar som kommunen arbetar utifrån och få andra aktörer att förstå och verka i samma riktning.

> *"Vi lutar oss mot de styrande dokumenten i kommunen och vår expertis när vi bedömer huruvida de lösningar vi jobbar med är i Göteborgarnas intressen. Ibland krockar idéer om att utveckla samhället och skapa en helhetslösning med enskilda aktörers enskilda affärer."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

> *"Kommunen är en aktiv deltagare i våra arbetsgrupper, de är en viktig problemägare. De berättar om planer, utmaningar med mera i våra forum."*
> (Projektledare från näringslivet, Centrumbildning)

> *"Förutsättningarna för att ens göra tester är att de är av godo för staden. Staden har varit väktare av detta."*
> (Projektledare från akademin, Centrumbildning)

Den tredje rollen som kommunerna tar i projekten är att de är med och testar nya lösningar på ett tidigt stadium och erbjuder test- och demonstrationsprojekt åtkomst till mark och andra resurser. Förutom möjliggörandet så signalerar det engagemang, handlingskraft och ägarskap av såväl utmaningen som dess hantering.

> *"Älvstranden Utveckling AB tog rollen att vara experimentarenan – rent fysiskt."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

En fjärde roll som kommunerna tar är att på olika sätt försöka förändra och utveckla existerande infrastrukturer, marknader och regelverk, inte bara på lokal och nationell nivå utan även inom EU, som försvårar experimenterande eller uppskalning av de nya lösningarna. Rollen innebär också ett framåtsyftande och pådrivande i att få tillstånd permanentera lösningar, till exempel genom upphandling.

> *"Vår roll i kommunen är också att diskutera vilka lagar och regler som vi behöver tänja på och var det finns begränsningar. Vi behöver i alla fall gå dit där lagen börjar och säga: det här behöver vi ändra! Vi hade till exempel inte haft cykelfartsgator om vi inte hade utmanat reglerna."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

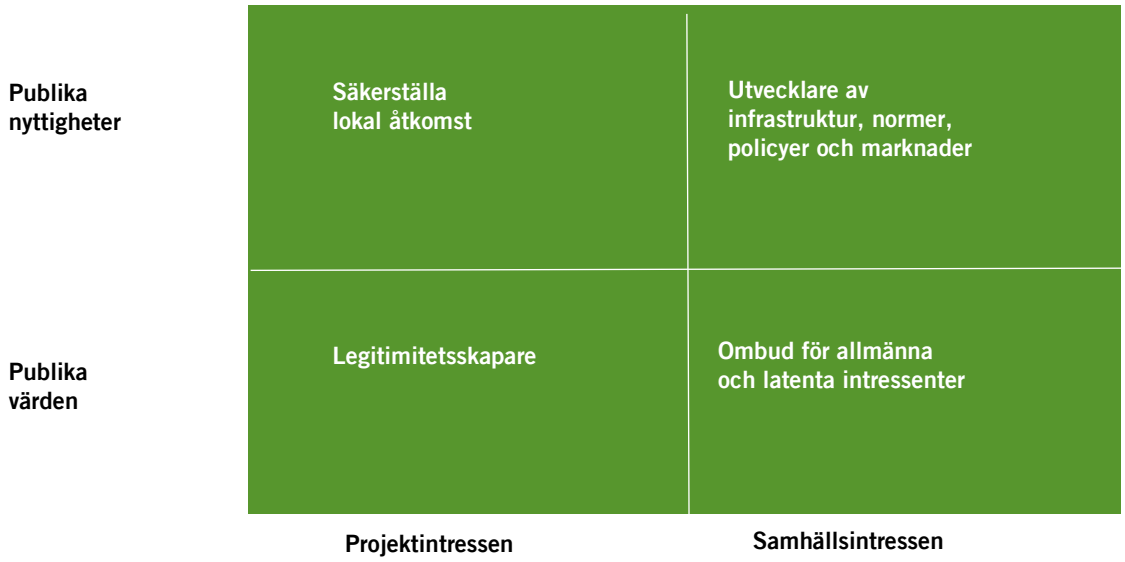
> *"Det är kommunen som har sett till att frågan lyfts i DG Environment."*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

> *"Alla dessa tekniska prylar har krävt policyförändringar. De sker inte utan att vi skruvar på regelverk och rutiner vid sidan om."*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

> *"Hur motiverade kommunen sin medverkan? Man sa: Det här måste vi lösa. Det är en av stadens största miljöutmaningar. Så det var inte svårt att få in dem i projektet."*
> (Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

För att erhålla en större tydlighet avseende dessa rollers innehåll och karaktär kan vi beskriva dem utifrån vilka intressen det kommunala deltagandet tjänar och vilka unika bidrag deltagandet har. Om vi inleder med att studera det intresse olika roller tjänar finner vi två typer av roller. Å ena sidan roller som främst gagnar mer kortsiktiga projektintressen där syftet är att attrahera och förstärka värdet av att samverka med kommunen inom ramen för projektet och å andra sidan roller som avser tjäna mer långsiktiga samhällsintressen inom området för samarbetet. Studerar vi de unika bidrag som det kommunala deltagandet har så finner vi roller som tillför antingen publika nyttigheter eller publika värden till projektet eller samhället i allmänhet. I de roller som bidrar med publika nyttigheter så säkerställer det kommunala deltagandet att olika typer av resurser kan kopplas till projektet och dess resultat. Ur ett projektperspektiv innebär det att projektet ges möjlighet att utnyttja olika typer av urbana infrastrukturer och få åtkomst till kommunala beslutsfattare. Ur ett samhällsperspektiv bidrar det kommunala deltagandet till att stärka den långsiktiga utvecklingen bortom själva projektet, genom att utveckla lokal infrastruktur, normer, policyer och marknader kopplade till området. I de roller där det kommunala deltagandet bidrar med publika värden[10] så formar dessa värden projekten så att de beaktar allmänna och latenta intressenters[11] intressen vilket i sin tur medför att projekten kan få status av att vara kopplade till ett allmänintresse. Nedan ges en översikt över kommunens fyra roller kan struktureras i de två dimensionerna, intressefokus och bidragstyp.

Figur 2 Kommunens fyra roller i samverkansprojekt för utveckling av systeminnovationer strukturerade utifrån och intressefokus och bidragstyp



Som vi ser ovan så har kommunen en bred repertoar av roller som bidrar både med nyttigheter och värden till gagn för såväl projektintressen som samhällsintressen. De fyra rollerna kan till dels sägas överensstämma och komplettera tidigare forskning om kommunala roller i

[10] I vår användning fokuserar vi främst på traditionella kommunala hänsynstaganden även om framgångsrik samverkan förutsätter förmågan att balansera olika värden (Bryson, Crosby och Bloomberg, 2014).

[11] Latenta intressenter är generellt sett svaga då de endast har ett av rekvisiten: makt, legitimitet och angelägenhet (Mitchell, Agle och Wood (1997).

samverkanssituationer. Ett exempel på kategorisering är Bulkeley och Kern (2006) som identifierar tre kommunala styrformer för att stödja utvecklingsarbete där kommunen inte har full rådighet, såsom till exempel i partnerskap med näringslivet:

- Styrning genom möjliggörande (governing through enabling)
- Styrning genom tillhandahållande (governing through provisioning)
- Styrning genom myndighetsutövning (governing through authority)

Den kommunala rollen som *möjliggörare* handlar om att vara initiativtagare och koordinator för att driva utvecklings- och samverkansprojekt. Rollen som *tillhandahållare* innebär att kommunen bidrar med resurser, infrastruktur och tjänster. Rollen som myndighetsutövare handlar om att sätta mål för kommunen och utarbeta planer, policyer och regler i linje med dessa. Till skillnad från de fyra kommunala roller som identifierades ovan är dessa tre styrformer mer generella till sin karaktär och tydliggör inte den utmaning som kommuner möter i samverkansprojekt där de måste balansera projektintressen med samhällsintressen och den påverkan som de kommunala förutsättningarna spelar för denna uppgift.

Det kan vara värt att nämna att samverkan i dessa sammanhang till sin natur inte är myndighetsutövning och följaktligen inte är en obligatorisk kommunal verksamhet (SOU 2007). Den stadsutveckling och näringslivsutveckling som blir resultatet av detta arbete kan således till dels förklaras av breddningen eller den utökade användningen av det ”kommunala kapitalet”. I någon mening kan det sägas att värdet av det materiella och immateriella kommunala kapitalet ökar genom att kommunen involverar sig i systeminnovationer och ikläder sig dessa roller.[12] Att denna ambition är långt ifrån oproblematisk framkommer i flera av de utmaningar som beskrivs i nästkommande avsnitt.

6.2 Tre typer av utmaningar med kommunen som innovationsaktör

När det kommer till utmaningar med att bedriva samverkansprojekt ger informanterna ingen samstämmig bild av vilka utmaningar som aktörerna upplever när de arbetar med staden som arena för systemomställning och med kommunen som innovationsaktör. Det som upplevs som en fördel för någon kan ses som en utmaning eller problem för någon annan och det som är bra sett ur ett perspektiv är dåligt ur ett annat. Det verkar dock som att det finns en önskan hos många av informanterna att arbeta mer strukturerat med innovation i städerna och att utmaningar förekommer på alla nivåer och hos alla aktörer, såväl på strukturell och interorganisatorisk nivå som på organisatorisk och individuell nivå. För enkelhetens skull har vi delat in utmaningarna i tre olika typer: utmaningar relaterade till bristande lokal kontextualisering, utmaningar som kan hänföras till kommunal kapacitet, organisering och rådighet samt utmaningar som främst kan kopplas till samverkan – både internt och externt.

6.2.1 Bristande politisk och strategisk inbäddning av projekten

Den tydligaste svårigheten från kommunernas sida med, och kritiken mot, externfinansierade utvecklingsprojekt av den typ som Vinnova och andra statliga aktörer finansierar är att

[12] I resursbaserad teori skulle dessa roller ses som strategiska resurser som ligger till grund för skapande av varaktiga konkurrensfördelar (Barney, 1991).

utlysningarna och de projekt som initieras inom ramen för dessa ibland brister i kopplingen till politiska prioriteringar och pågående processer i staden, det vill säga att de är ostrategiska. Kritiken uttrycks i form av att man upplever processerna kring projekten som ”utlysningsstyrda” och frikopplade från den ordinarie planeringsprocessen och att det är problematiskt sett ur kommunens perspektiv när problemformulering och projektinitiativ styrs tidsmässigt och strukturellt av externa parter och finansiärer. Kommunens representanter upplever att stadens prioriterade mål och strategier inte avspeglas i de projekt som beviljas medel från exempelvis Vinnova och att projektens resultat därmed också kan bli svåra att implementera. Vidare framhåller flera av informanterna att utlysningarna och projekten ibland tenderar att vara teknik- eller lösningsdrivna, snarare än att utgå från verkliga behov och utmaningar.

> *”Ibland tycker jag att de externa finansiärerna saknar systemperspektiv. Och lokal förankring. De vet inte vad som pågår på djupet. De förstår inte stadens DNA.”*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

> *”Styrningen från finansiärer leder oss bort från det vi själva definierat som behov.”*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Samtidigt saknas inte självkritik – behovet av ett mer samordnat, proaktivt arbetssätt från kommunens sida där man kommunicerar stadens utmaningar och prioriterade mål på ett tydligt sätt lyfts av många som en de viktigaste åtgärderna för att stärka kommunens förmåga att arbeta med utvecklingsprojekt i samverkan med andra.

6.2.2 Kommunens begränsade kapacitet, organisering och rådighet utmanar innovationsarbetet

En annan stor utmaning med externfinansierade projekt är kommunens delvis begränsade kapacitet och kunskap om hur man arbetar med utvecklingsprojekt i allmänhet och externfinansierade samverkansprojekt i synnerhet. Den bristande kapaciteten handlar dels om samordningsrelaterade utmaningar som gör att man söker medel och ingår i olika projekt och satsningar på ett ibland svagt och ostrukturerat sätt och inte förmår att ta en ledande roll i utvecklingen av projekt, dels om mer allmänt bristande administrativ förmåga att hantera projekt i alla dess faser. Det senare handlar både om brister i de administrativa verktygen som exempelvis projekt- och ekonomihanteringssystem, och om avsaknad av exempelvis ekonomer och jurister som är vana vid att hantera utvecklingsprojekt.

> *”Vi granskar avtalen tillsammans med jurist. Om man har bra jurister, så kan de väga riskerna och då kanske man kan säga ja till ett samarbete.”*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Kommunens sektorsindelning gör det ofta svårt att hantera systemlösningar rent praktiskt, vilket blir tydligt när man väl skrider till verket och faktiskt försöker testa och utveckla nya systemlösningar. Det kan handla om att man inte kommunicerar över förvaltningarna, inte förstår varandras roller eller fokuserar på olika mål. Det kan i sin tur resultera i makt- och resursrelaterade konflikter, att frågor ”hamnar mellan stolar” eller att en förvaltning inte känner till beslut som fattats i en annan förvaltning eller i ett annat bolag.

"Jag skulle önska att de tog ett större ansvar för att kommunicera över förvaltningarna. Det ger väldigt stora effekter när de börjar förstå varandras roller. Det blir bättre och bättre, de vet vilka som finns, vilka roller de har, men de pratar ju inte med varandra."
(Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

"Det blir svårt när en del i staden inte vet vad den andra delen gör. Som att man valde Masthugget som testarena, och så flyttade kollektivtrafiken till stenpiren och Masthugget blev en öde och otrygg plats. Hur kunde våra partners i staden inte vet om vad deras systerpartners planerade?"
(Projektledare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

I flera av projekten upplåter kommunerna mark och andra gemensamma resurser för att testa olika lösningar. Dessa processer upplevs som snåriga och långsamma, särskilt när de involverar någon form av bygglov eller annan typ av tillstånd vilket leder till att kommunen kan upplevas som räddhågsen eller ovillig att utveckla nya lösningar. Den lokala nivån och än mindre enskilda tjänstemän har inte auktoritet att kringgå lagar och regler genom att exempelvis upprätta experimentella frizoner där vissa regelverk inte gäller.

"Vår devis har alltid varit: Vi i kommunen måste visa att det nya funkar, innan vi tvingar på någon annan att göra något nytt."
*(*Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

6.2.3 Samverkan är svårt när man har olika verksamhetslogik

Den tredje och kanske svåraste typen av utmaningar för kommunerna handlar om hur samverkan med externa parter är organiserad och vilka roller man själv och andra förväntas ha. Det kan handla om att man upplever att det är många aktörer med olika mål, behovsbilder och tidsperspektiv och att aktörer saknar erfarenhet av eller vilja att samverka. Sammantaget innebär samhällsutmaningarnas komplexitet, förekomsten av intressekonflikter och aktörernas olika verksamhetslogik att det upplevs som svårt att hantera systemperspektiv på ett holistiskt sätt.

"Vi är dåliga på att ha systemperspektiv. Någon neutral part skulle behöva skriva en agenda. Så kan olika parter se sin roll, och bidra med sin del."
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

"Ibland krockar idéer om att utveckla samhället och skapa en helhetslösning, med enskilda aktörers affärer."
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

"Det är svårt att det är många aktörer. Man vill testa system, och då påverkar man väldigt många. Det finns också juridiska eller formella hinder. Men lika ofta är det kunskapshinder, eller att man i 'staden, till exempel andra bolag och förvaltningar' inte tycker att man har i uppdrag att testa eller samverka med andra."
(Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

Samverkansutmaningarna materialiseras ofta i form av att man upplever att regelverk och lagstiftning eller krav i avtal och sekretessregler sätter käppar i hjulet. Ofta handlar det dock inte om juridiska utmaningar som sådana utan snarare om krockar mellan utvecklings-projektens logik och syften, kommunens roll som myndighet och krav på att agera opartiskt och

behandla alla likvärdigt. Stora aktörer upplevs exempelvis inte alltid vara intresserade av att utveckla nya systemlösningar då dessa kan utmana deras nuvarande position på marknaden och små aktörer uppfattas ibland ha svårt att ta ansvar för uppskalning. Vidare finns risken att urvalsprocesserna kring utvecklingsprojekt blir otydliga och dolda och att lösningar som testas i en stad sedan implementeras i full skala någon annanstans och därmed inte kommer stadens invånare till godo. Centrala frågor i dessa utmaningar är vem som egentligen får förmånen att samverka med kommunen, hur små aktörers intressen tas tillvara och vem som värnar om medborgarnas intressen i samverkanssituationen?

> *”Hur kommer det sig att vi i kommunen är med i projekt som detta med dessa aktörer, när vi kunde gjort en innovationsupphandling och sett vem som vinner?”*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

> *”Staten har gett oss i uppdrag att driva näringslivspolitik genom innovationssamverkan, men inte gett oss de legala förutsättningarna fullt ut. Vi kan ju inte bara gynna företag från Göteborg, även om man kan tycka att vi borde få göra det.”*
> (Projektdeltagare från kommunen, Test- och demonstrationsprojekt)

> *”Vi har pratat om hur vi ska hantera om en aktör testar något här och sedan väljer att rulla ut det någon annanstans.”*
> (Projektdeltagare från näringslivet, Test- och demonstrationsprojekt)

Det finns också farhågor bland några av de intervjuade att externfinansierade projekt leder till att somliga aktörer får ”fel” roller genom att de tilldelas utvecklingsmedel. Det kan handla om maktrelaterade konflikter och otydliga roller, att man helt enkelt inte vill att en viss aktör ska få ”äga” en viss frågeställning eller kunna ta initiativ i vissa frågor, men också om svårigheter som uppkommer då projekt blir allt för fristående från ordinarie beslutsprocesser. Projektmedlen blir också ett sätt för olika typer av organisationer att finansiera sin verksamhet med konsekvensen att flera verksamheter konkurrerar om samordningsuppdrag och projektmedel. Enligt flera informanter är detta ett ineffektivt sätt att arbeta som leder till överlappande roller och otydlighet om vem som egentligen ansvarar för vad.

7 Fyra perspektiv på samverkansprojektens påverkan

I detta resultat- och analyskapitel tar vi oss an den sista och kvarvarande frågeställningen som adresserar frågan om och hur de Vinnovastödda samverkansprojekten kan sägas ha påverkat städerna som arena för systemomställning och kommunernas roll och kapacitet som innovationsaktör. Vi har valt att belysa denna påverkan ur fyra perspektiv som varit centrala för detta arbete; de tre dimensionerna av en stads transformativa kapacitet, de fem förmågorna som tillsammans utgör en stads innovationsförmåga, de fyra projekttyperna och de fyra kommunala rollerna.

7.1 Påverkan på städernas transformativa kapacitet

En utgångspunkt för studien är att utvecklingen av städers roll som arena för systemomställning definieras i tre kapacitetsdimensioner: innovationsförmåga, acceptans och beredskap i existerade verksamheter samt attraktivitet. Sammantagna utgör de ett mått på städers transformativa kapacitet. Även om dessa dimensioner till viss del antas vara beroende av varandra så fordrar varje dimension en institutionell inramning för att ges tillräcklig tydlighet och uppmärksamhet. En sammanhållen sådan inramning saknas i stor utsträckning idag utan den påverkan som projekten har haft återfinns i de enskilda kapacitetsdimensionerna. Vår empiriska undersökning har som bekant fokuserat på innovationsförmågan men det empiriska materialet ger ändå visst stöd för att uttala sig om de andra två dimensionerna. [13] En analys av resultaten visar att samverkansprojekten har haft en påverkan på alla tre dimensionerna. Tydligast syns detta i städernas innovationsförmåga men även om innovationsförmågan dominerar förefaller det som om att städerna även hörsammar betydelsen av en mer strukturell syn på de övriga två kapaciteterna. När det gäller *acceptans och beredskap i existerade verksamheter* så framkommer det, framför allt i diskussioner om utmaningar, att det är betydelsefullt att arbeta strukturellt med denna dimension, bland annat genom att beakta utmaningar med projektlogiken, att skapa ett gemensamt språkbruk och en gemensam syn på innovation. Det finns därför fog för att anta att Vinnovas insatser haft betydelse för att städerna anlägger en mer strukturell syn på detta kapacitetsbehov. När det gäller *attraktivitet* så förefaller det överlag vara relativt oproblematiskt för städerna att paketera innovation i samverkan som ett framgångsrecept och något man är stolt över att vara engagerad i. Till viss del har städerna redan börjat använda detta som en framgångsmarkör och identitetsskapare och det finns flera exempel bland de studerade projekten på att man har använt projektet för att skapa attraktivitet kopplat till staden eller kommunen. De utmaningar som nämns kring denna kapacitetsdimension är främst kopplade till en frustration över politikernas tveksamhet när det gäller värdet av företagssamverkan och innovation snarare än att de ifrågasätter fenomenet som sådant. Även om attraktivitet är något som används frekvent i många olika sammanhang och har blivit

[13] Se nästa avsnitt för en analys av den påverkan som projekten haft på städernas innovationsförmåga.

något av ett magiskt koncept (Pollitt och Hupe, 2011) så kan det ifrågasättas hur väl dessa satsningar bäddas in i en tydlig och medveten institutionell logik i syfte att driva utvecklingen av denna dimension. Vissa exempel kan observeras i såväl Lund som Göteborg där attraktivitet utgör en tydlig del i en sammanhållen samverkansstrategi. Det är dock svårt att uttala sig om i vilken utsträckning Vinnovas satsningar har påverkat denna utveckling.

7.2 Påverkan på städernas innovationsförmåga

När det gäller samverkansprojektens påverkan på städernas innovationsförmåga så kan vi konstatera att många olika aktörer har samverkat kring utveckling och test av ny kunskap, nya idéer och förslag till lösningar på städers hållbarhetsutmaningar. I de studerade projekten har fokus legat på utmaningar kopplade till miljö- och naturresursfrågor och tekniska lösningar, snarare än sociala utmaningar. Även om vi ännu inte ser någon märkbar påverkan i den rådande samhällsordningen till följd av projekten, kan vi notera att de på ett **övergripande plan** *bidrar till viktiga normförskjutningar och ökad medvetenhet* hos aktörer om lokala och nationella mål och utmaningar som gäller hållbar utveckling. Denna medvetenhet är ett grundläggande strukturellt kapital för att en stad ska kunna arbeta med transformativ samhällsförändring. Vidare ser vi att de studerade samverkansprojekten har lett till att *medvetenheten om staden som innovationsarena och kommunen som innovationsaktör* har ökat bland lokala aktörer, att *en viss professionalisering av innovationsarbetet* har skett och att fler individer, nätverk och aktörer har utvecklats som kan driva och leda samverkans- och innovationsarbetet. Samverkansprojekten har särskilt bidragit till att *stärka testbäddslogiken* i städerna genom att skapa acceptans för att olika aktörer använder staden som en plats där de testar och utvecklar nya produkter, tjänster, policyer och arbetsmetoder.

De studerade projekten förefaller främst ha bidragit till att utveckla städernas human- och relationskapital, snarare än strukturkapital. I den utsträckning projekten har bidragit till att bygga strukturkapital är detta främst inom förmågorna *att samverka, skapa mening och testa nya lösningar*, snarare än att de har stärkt förmågorna att arbeta strukturerat med att skala upp de lösningar man testar eller att samordna och styra staden och dess aktörers samlade innovationsarbete. Detta är kanske inte så konstigt dels med tanke på att projekten och programmen i stor utsträckning har haft ett utvecklings- och uppbyggnadsfokus, dels med tanke på att dessa förmågor kan antas ligga till grund för och tidsmässigt komma före uppskalnings- och samordningsförmågorna.

7.3 Påverkan genom fyra projekttyper

Studerar vi påverkan på innovationsförmågan utifrån de fyra projekttyperna som presenterades i kapitel 4 så förefaller innovationsplattformarna inta en särställning och vara den projekttyp som haft störst enskild påverkan. De har tydligare än andra projekttyper åskådliggjort vad det innebär att en stad är en arena för systemomställning och vad kommunens roll som innovationsaktör innebär. Huruvida de samtidigt är den projekttyp som haft störst påverkan på städernas eller kommunernas kapacitet är svårare att uttala sig om. Antalet och den sammanlagda budgeten för projekttyperna *Plattformar, centrumbildningar och nätverk* samt *Test och demonstrationsprojekt* är klart större än för *Innovationsplattformarna*. Sammantaget torde detta ha

gett fler aktörer viktiga insikter och erfarenheter som ökat deras förmåga kring innovationssamverkan och därmed stärkt stadens förmåga att agera arena för systemomställning. Volymen av projekt inom dessa kategorier förefaller dessutom ha bidragit till att det i samtliga tre städer har uppkommit ett behov i kommunerna av att arbeta mer strategiskt med utvecklingsprocesser och att ta ett helhetsgrepp kring innovationsarbete i staden. Arbetet i innovationsplattformarna kan till viss del sägas svara mot detta behov. Trots att projekttypen *Mindre satsningar och förstudier* är den projekttyp som har den minsta projektvolymen finns det exempel på hur dessa projekt kan ha en betydelse som är större än vad projektvolymen indikerar, exempelvis när det handlar om att befästa eller initiera nya områden.

7.4 Påverkan på fyra kommunala roller

Den påverkan som samverkansprojekten har haft för de fyra roller som kommunerna har i utvecklingsarbetet kan analyseras genom de utmaningar som informanterna ser i arbetet med dessa roller. I kapitel 6 beskrev vi de tre typer av utmaningar framstod som mest framträdande vilka rörde; projektens lokala kontextualisering, kommunal kapacitet, organisering och rådighet samt intern och extern samverkan. En närmare granskning av dessa utmaningar visar att de har olika bakomliggande orsaker och olika förutsättningar för att hanteras. Det förefaller dock som att utmaningar relaterade till en begränsad lokal kontextualisering utmärker sig genom att dessa förstärker utmaningarna inom de andra två. En bristande politisk och strategisk inbäddning av projekten ställer ökade krav på lokal flexibilitet vilket i sin tur ställer ökade krav på kommunala resurser och den kommunala organisationen. Att parera och tillmötesgå önskemål som inte ligger i linje med lokala utvecklingsprioriteringar och planer anstränger inte bara tillgängliga kommunala resurser utan utmanar även den kommunala silostrukturen och förmågan till intern och extern samverkan. Erfarenheter från denna studie indikerar att kommunens förmåga att agera innovationsaktör måste utvecklas över tid och med tillräcklig kapacitet för att överbrygga och delvis motverka de utmaningar som kommer av ökade och föränderliga omvärldskrav.

De roller som kommunen har skulle kunna tolkas som ett sätt att kombinera innovations- och samverkansambitioner med grundläggande principer för offentlig förvaltning och myndighetsutövning, såsom krav på transparens, likabehandling och effektiv hantering av skattemedel. Projekten har ökat den kommunala medvetenheten om betydelsen av att ta dessa roller, särskilt när det gäller rollen som legitimitetsskapare och säkerställare av lokal åtkomst. De krav och önskemål som finns kring samverkan i ansökningar och i genomförandet stödjer också denna roll. De andra två rollerna har ännu inte fått samma uppmärksamhet, men vi kan notera att arbetet med att skapa ett ’policy lab’ har påbörjats i Göteborg och diskussioner förs även i de andra städerna. Rollen som ombud för allmänna och latenta intressenter är den roll som visats minst uppmärksamhet i vårt material och projekten förefaller heller inte ha stöttat kommunerna att utveckla denna roll.

8 Slutsatser och rekommendationer

En samlad bild av det empiriska materialet visar att städer håller på att växa fram som en ny nivå i det svenska innovationssystemet men att det samtidigt är en lång väg kvar innan svenska städer når den transformativa kapacitet som krävs för att strategisk utnyttja staden som innovationsarena. En central utmaning i den nationella strävan att stödja städer och deras innovationsarbete är att stadens logik skiljer sig från de synsätt och innovationsteorier som format det rådande innovationsstödsystemets inriktning och upplägg och att innovationsstöd-systemets utlysningsdrivna projektlogik i viss mån kan sägas vara ”blint” för de komplexa och platsbundna utvecklingsprocesser som formar arbetet med städers utmaningar och kommunen som innovationsaktör. Vi vill i ljuset av detta särskilt lyfta fram fyra perspektiv på de behov som vi ser för att stärka städer som innovationsarenor och kommuner som innovationsaktörer. Vår förhoppning är att de ska kunna utgöra underlag som såväl nationella som lokala företrädare kan beakta och diskutera vidare:

- Behovet av bättre samordning mellan olika nivåer i innovationsarbetet och erkännande av den lokala nivåns behov.
- Behovet av ökad strategisk och operativ kapacitet i kommuner och städer att arbeta med systemomställning.
- Behovet av att skapa värden för alla och värna om transparens och andra demokratiska principer.
- Behovet av ökad förståelse för och stöd till lärande och kapacitetsbyggande.

8.1 Samordning mellan olika nivåer i innovationsarbetet och erkännande av den lokala nivåns behov

Flera av aktörerna i städerna ser innovationsprojekten som ett sätt att stödja nationella mål på lokal nivå, men frågan är om det är tillräckligt? Städernas utmaningar är komplexa och platsspecifika och lösningar på utmaningarna förhandlas normalt fram lokalt och under lång tid, särskilt i Sverige där kommunernas självbestämmande är långtgående. Resultaten i studien pekar på att statens mål och ambitioner såväl som konkreta insatser i större utsträckning behöver anpassas efter lokalt prioriterade mål och utvecklingsprocesser. Detta får naturligtvis konsekvenser för frågor om hur inflytande, risker och finansiering av arbetet ska organiseras. Det är möjligt att kommunerna ska ges ett större inflytande över hur det statliga stödet fördelas, liknande det inflytande som regioner har över de regionala tillväxtprogrammen eller EU:s fördelning av strukturkapital. Ett sådant inflytande bör utvecklas genom en strategisk dialog mellan städerna och staten för att säkerställa ändamålsenlighet, effektivitet och transparens. Delikata frågor i sammanhanget är hur detta ska åstadkommas är vad som kan betraktas som ”städer” samt vilka syften Vinnovas stöd ska ha. [14]

[14] Sverige har 290 kommuner och endast 14 av dessa har återtagit benämningen stad. Att en kommun kallar sig stad är helt frivilligt och har ingen formell funktion eller status (SKL, 2014).

8.2 Strategisk och operativ kapacitet i kommuner och städer

De studerade städerna saknar i stor utsträckning strategisk och operativ kapacitet att fullt ut arbeta med innovation och samverkan som verktyg för en hållbar samhällsutveckling. Lovvärda initiativ, som att skapa centrala funktioner och stödsystem för innovation och till och med innovationsstrategier förekommer, men över lag visar de utmaningar som redogörs för i denna studie att såväl styrning av det lokala innovationsarbetets riktning som den mer operativa verktygslådan för dess genomförande har stor potential att utvecklas. Samtidigt har vi noterat att det finns en risk att kommuner väljer att inte utnyttja externa utvecklingsmedel eftersom dessa upplevs som allt för svåra och resurskrävande att komma överens om internt, administrera och inordna i ordinarie processer. Detta är bekymmersamt eftersom innovationsprojekten ofta är det enda sättet att bedriva djup och långvarig samverkan med projektfinansierade kunskapsorganisationer såsom universitet och institut och att vara en neutral plattform för samverkan med olika särintressen från exempelvis näringslivet. En brist på strategisk och operativ kapacitet i kommuner och städer innebär att arbetet med systemomställning går långsammare och riskerar att bli missriktad då det öppnar för olika typer av särintressen att driva utvecklingen. Framför allt handlar det om att de kommunala roller som ska tillse att olika samhällsintressen tas tillvara inte ges tillräckliga resurser. I dessa ingår både att vara ombud för allmänna och latenta intressen och att främja utvecklingen av mer långsiktiga förutsättningar för infrastrukturer, normer, policyer och marknader. Men den strategiska och operativa kapaciteten avgör också städers och kommuners kapacitet att bedriva ett långsiktigt arbete med acceptans och beredskap i existerande verksamheter och att forma visioner, arbetssätt och projektinnehåll så att det skapar attraktivitet.

8.2.1 Värdeskapande och transparens

På ett mer strukturellt plan utmanar de studerade arbetssätten och strukturerna den rådande synen på stadens och kommunens roll för samhällsutvecklingen. Det väcker frågor om vilka värden som innovationsarbetet skapar för olika intressenter och vilka värden för stadens hållbara utveckling, attraktivitet och ekonomiska utveckling som olika typer av aktörer bidrar med. Ytterst handlar det om hur vi ser på dessa roller och detta ansvar. Det finns stora utmaningar med att säkerställa ideal om demokratiska principer, likabehandling, transparens och förutsägbarhet. I dagsläget förefaller dessa frågor vara underproblematiserade, åtminstone på strukturell nivå. Även i enskilda projekt ser vi att urvalet av samverkansparter inte alltid beaktar dessa ideal utan att det finns ett stigberoende som gör att etablerade, ofta stora aktörer tenderar att dominera arbetet och får på så sätt både ett problemformuleringsprivilegium och priviligierad åtkomst till olika typer av urbana infrastrukturer. Det är en viktig uppgift att förstå och etablera principer för hur detta kan motverkas, utan att för den sakens skull minska möjligheterna till dialog och samarbete mellan kommuner och privata intressen. Det är nog ingen överdrift att påstå att detta är en av de mer utmanande uppgifterna som kommunerna står inför. Samtidigt som samverkan erbjuder stora möjligheter innebär det ett stort ansvar för de kommunala företrädarna. Att ta det ansvaret kommer att ställa betydande krav på såväl anställda som den kommunala organisationen att sätta lärande och kapacitetsbyggande i fokus.

8.2.2 Lärande och kapacitetsbyggande

Att se förnyelse- och innovationsarbete i städer som lärprocesser, där flera olika intressenter interagerar, handlar ur ett aktörsperspektiv om att upptäcka omvärldsförändringar, nya krav, förväntningar och förutsättningar, uttolka dess olika innebörder, förstå implikationer för involverade parter, omsätta ambitioner och initiativ i projekt, pröva och uttolka resultaten av dessa, dra lärdom av samt modifiera och förstärka goda utfall. Ett sådant lärande äger givetvis rum på individnivå, men ännu viktigare i ett mångh övdat och starkt institutionaliserat sammanhang är förmågan att stärka den organisatoriska kapaciteten. Ett särskilt fokus i denna rapport har varit kommunen som en primärintressent i staden, vilket betyder att frågan om hur kommunen som handlingssystem utvecklar ny kompetens och ett förändrat eller nytt sätt att ta sig an olika samhällsutmaningar är av väsentlig betydelse också för stadens utveckling. I studien har vi därför uppehållit oss vid att studerade utvecklingsprocesser alltmer sker såväl inom flernivåsystem som i samverkan med andra aktörer och intressenter. Kommunens organisatoriska kapacitet ska sålunda stärkas under villkor som även är förbundna med tilltagande vertikala och horisontella beroendeförhållanden.

Vi anser att begreppen lärande och kapacitetsbyggande är relevanta för att förstå och bedöma kommunens utvecklings- och innovationsförmåga i komplexa utvecklingsprocesser. Begreppet bygger på föreställningen om att komplexa utvecklingsprocesser består av intressenter – individer, projekt och/eller organisationer – som genom olika typer av identifierade förmågor, såsom att samverka, skapa mening, pröva och befästa, tillsammans utvecklar nya synsätt, omfördelar makt och förskjuter normer och värderingar. På så sätt har deltagarna i de studerade projekten lärt sig att hantera väsentliga hållbarhetsutmaningar (kopplade till tillväxt, miljö och/eller sociala frågor), nya konkurrensförhållanden (för en specifik bransch eller för staden som sådan) eller att utveckla och anamma ny teknologi.

Förmågan att hantera nya situationer är emellertid inte tydlig förrän förändringar i samarbetsmönster, värderingar, kunskap och kompetenser skapat en specifik kompetens i kommunen. Den förvärvas och utvecklats ofta i en lång process. Vinnovas satsningar i de berörda städerna har uppmärksammat, bidragit och förstärkt en diskussion om innovation kopplad till hållbar stadsutveckling. Flera av de studerade projekten handlar om en djup samverkan mellan kommunen och andra verksamhetsföreträdare i de studerade städerna. Att betrakta olika satsningar och projekt som arenor 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. Vi har sett tecken på flera sådana utbyten. Kommunen har här haft både interna och externa lärprocesser. Internt har man lärt sig hur bolag och förvaltningar tar till sig och arbetar med innovationsidén, vad som underlättar och försvårar. Externt har man handfast lärt sig hur externa samarbetspartners förstår och arbetar med innovation och vad som underlättar och försvårar i det samarbetet. Kommunen har härigenom också lärt sig att verka i projektifierade system, och att det handlar om något mer än att bara driva många olika projekt. Projektet finns inom olika program, som bara delvis är synkroniserade med den utveckling som sker inom kommunen. Mycket av utvecklingsarbetet kännetecknas också av en projektlogik med kortsiktiga riktade förutsättningar, tekniker och uppföljningssystem som man har att förhålla sig till när kommunen samtidigt försöker

utveckla långsiktiga förhållningssätt. Det här är också viktiga lärdomar för statliga myndigheter och finansiärer, det vill säga att lära sig hur städer resonerar kring angelägna utmaningar om hållbar stadsutveckling. Satsningar och projekt kanaliserar på så sätt erfarenheter, berättelser och argument bland aktörer inom olika komplexa handlingssystemen 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.

Lärandet är alltså inte knutet till en viss bestämd organisatorisk funktion (som utvecklingsavdelning), utan handlar mer om hur olika berörda aktörer och nätverk av aktörer samspelar inom och mellan olika projekt och satsningar. Projektformen innebär att utvecklingsarbetet många gånger separeras från den reguljära verksamheten, främst för att skapa utrymme för nytänkande och innovation. Men om kunskap, lärande och resultat ska tillvaratas krävs också att projekten på något sätt integreras och samordnas med befintliga processer och strukturer. Det har inte varit lätt och många har gett uttryck för påtaglig frustration kring rådande maktförhållanden och samspelsregler. Men över tid ser vi också hur olika projektledare och utvecklingsansvariga utvecklar en gemenskap, en identitet och olika sätt att diagnostisera och lösa problem. Kort sagt, bygger de också upp en erfarenhet och en praktik som man kan använda i kommande utvecklingsprocesser. Denna lärdimension har i denna studie uttryckts som olika förmågor. De borde var för sig än mer fokuseras och understödjas. Förmågan att samordna flera olika temporära utvecklingsprocesser är viktig, det kan handla om att vara bättre rustad att organisera nästa projekt, att ha bättre förutsättningar att organisera ett aktivt ägarskap i förvaltnings- och bolagsledningar samt att integrera projekterfarenheter i befintliga processer och strukturer.

8.3 Avslutande rekommendationer och förslag till fortsatt arbete

Ansvaret med att stärka de fyra behovsperspektiven ovan delas av den nationella och kommunala nivån. På nationell nivå uppmärksammar genomgången av Vinnovas programsatsningar behovet av att statliga aktörer ökar sin medvetenhet om innebörden och effekterna av flernivåstyrning och projekt som policyverktyg. Vi anser att detta har två innebörder. För det första, bör Vinnova vara mer närvarande. Som finansiär har man möjlighet att främja långsiktighet, vara involverad i löpande dialog om projektens inriktning och understryka fortsatt finansiering efter den initiala finansieringsperiodens slut. Ett tydligare utnyttjande av en överordnad programteori och insatslogik är ett viktigt verktyg för att stödja en sådan ambition. För det andra bör Vinnova samtidigt låta kommuner få större rådighet över satsningar och projekt som förväntas ta kommunala resurser och lokala allmänningar i anspråk så att dessa på ett bättre sätt kan stödja kommunens långsiktiga utvecklingsförmåga. Slutligen bör Vinnova initiera kunskapsbildning som inte bara fokuserar på projekten och vad som händer i dem, utan snarare på relationen mellan utvecklingsprojekt och den långsiktiga förmågan att utveckla kommunens kapacitet att hantera samhällsutmaningar.

På motsvarande sätt vilar ett stort ansvar på kommuner att stärka sin transformativa kapacitet kommunal. Ansvariga politiska organ (fullmäktige, nämnder och styrelser) måste bli medvetna om roller, mandat och ansvarsfördelningen mellan projekt och projektmål å ena sidan och behovet av aktivt ägarskap och effektmål å andra sidan, för att på så sätt ta ett nödvändigt

ägarskap för erfarenheter vunna ur projekt på samma sätt som den gör för den traditionella förvaltningsstrukturen. Vidare behöver de göra sig medvetna om att olika slags utvecklingsarbeten kräver olika slags organisations- och ledningsformer. Till skillnad från projektledare har förvaltnings- och bolagsledningen formell makt och mandat att inte bara fatta strategiska beslut kopplade till berörda program och projekt utan även påverka organisationens långsiktiga förutsättningar och utvecklingsförmåga. Slutligen måste man jobba långsiktigt. Det är en process där fortsatt lärande och stöd för att bevara, fördjupa och sprida resultat är centralt, och det kräver resurser i form av tid, uppmärksamhet och kompetens. Från lokalt projekthåll efterlyser man också ett starkare stöd och acceptans från kommunen i arbetet med innovationsfrågor. Det är först med långsiktiga organisatoriska förutsättningar som arbetet med utvecklingsfrågor både breddas och integreras. Utvecklingsansvarigas inflytande och mandat stärks härmed, likaså kommunens utvecklingsförmåga.

Rekommendationerna ovan sammanfattar hur statliga och kommunala aktörer kan förbättra förutsättningarna för att skapa strukturellt kapital som stödjer utvecklingen av staden som innovationsarena och kommunen som innovationsaktör. De baseras på utsagor från ett drygt åttiotal projekt och ett femtiotal personer i de tre städerna. Även om de flesta av dessa har mångårig erfarenhet av såväl projektverksamhet som kommunal samverkan så utgör de endast ett axplock av de personer som har arbetat i städerna med dessa frågor under de sju år som studerats. Det är dessutom så att de fenomen som studien adresserar är svåröverblickbara och utvecklas under lång tid. De intervjuer som utgör studiens huvudsakliga empiriska material kan därför endast delvis antas kunna göra reda för de frågeställningar som drivit arbetet med studien. En rad aspekter på fenomenet är nya och outforskade. Staden som urbant innovationssystem, kommunen som innovationsaktör, stadsutveckling och näringslivsutveckling i symbios samt testbäddar som präglas av systemperspektiv och hållbarhetsambitioner är samtliga nya fenomen som har en bristfällig teoretisk och empirisk inramning. I brist på en sammanhållen aktörsorienterad teoribildning har det i denna studie varit nödvändigt att utveckla ett analytiskt ramverk som beskriver hur städers transformativa kapacitet kan förstås och utvärderas. Detta arbete behöver naturligtvis utvecklas och granskas ytterligare. Mot bakgrund av de empiriska och teoretiska begränsningar som präglar resultaten och slutsatserna avslutar vi med en kort framåtblickande diskussion för att sporra fortsatt kunskapsbildning inom området.

Som påtalades ovan är det ett brett och komplext fenomen som behöver ges ytterligare belysning. Några bland många tänkbara angreppssätt utgörs av en breddning av de studerade projekten så att de även inkluderar programnivån men också studier som går bortom Vinnovas finansiering, arbetssätt och intressen. Även internationella utblickar och jämförelser är av intresse då fenomenet fått en global spridning. Metodmässigt är det viktigt att utnyttja fler angreppsätt och datakällor såsom kvantitativa studier, följeforskning och deltagande observation är några exempel. En breddning och fördjupning av de studerade fenomenen så att de även inkluderar; betydelsen av kommunal organisering och sektorsindelning samt förekomsten av kommunala bolag, utveckling av lokalt humankapital, gränsgångare, översättare och kunskapsmäklares betydelse, utformning av rättsliga ramverk, nationell innovationspolitik och en institutionaliserad testbäddsverksamhet, privata bolags förutsättningar och intressen

att ta ansvar för lokal utveckling och akademins roll i ett urbant innovationssystem. Teoretiskt finns också behov av fördjupad förståelse av ett aktörsperspektiv på transformativ samhällsförändring som ett komplement till mer systemorienterade teoribildningar såsom 'Transition theory'. Viktiga kopplingar behöver även göras till existerande teoribildningar inom kommunal styrning och förvaltning.

Referenser

Alvesson M. och Sköldberg, K., (2009) *Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research*. Second Edition. Sage, London.

Ansell, C., och Torfing, J., (2014) Public innovation through collaboration and design. Routhledge.

Barney, J. B., (1991) Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.

Berkowitz, A.D., (1997) From Reactive to Proactive Prevention: Promoting an Ecology of Health on Campus. Chapter 6 in P.C. Rivers and E. Shore (Eds.): *A Handbook on Substance Abuse for College and University Personnel*, Westport, CT: Greenwood Press.

Blomqvist, K. och Levy, J., (2006) Collaboration capability – a focal concept in knowledge creation and collaborative innovation in networks, *Int. J. Management Concepts and* Philosophy, Vol. 2, No. 1, 31–48.

Borås kommun, (2018) Befolkningsprognos för åren 2017-2021. Besökt 2018-01-15.

Borås kommun, (2018a) https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/bolag/kommunalabolag.4.6a80e56d15869d0d313f0fc4.html. Besökt 2018-01-15.

Botsman, R., och Rogers, R. (2010). Beyond Zipcar: Collaborative consumption. Harvard Business Review, 88(10), p. 30.

Brulin, G., och Svensson, L., (2011) *Att äga, styra och utvärdera projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A., och Nilsson, B., (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber ekonomi.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., och Bloomberg, L., (2014) Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, Public Administration Review, Vol. 74, Iss. 4, pp. 445–456.

Bukh, P. N., Larsen H. T., och Mouritsen, J., (2001) Constructing Intellectual Capital Statements. *Scandinavian Journal of Management*, 17, 87-108.

Bulkeley, H,. och Kern, K., (2006) Local Government and the Governing of Climate Change in Germany *and the UK, Urban Studies,* Vol. 43, No. 12, 2237–2259.

Buttner, S., och Leopold, L., (2016) A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 3:1, 41-71.

Dierickx, I., Cool, K., och Barney, J.B., (1989) Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advantage. *Management Science*, 25(12), 1504-1515.

Dzinkowski, R., (2000) The Measurement and Management of Intellectual Capital: An Introduction. *Management Accounting* (British), 78(2), 32-36.

Edler, J., och Fagerberg, J., (2017) Innovation policy – what, why and how?. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 2–23.

Edvinsson, L. och Malone, M., (1997) Intellectual Capital: Realizing Your Company's True Value by Finding its Hidden Brainpower, HarperCollins, New York, NY.

Eisenhardt, K. M., och Graebner, M. E., (2007) Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, *50*(1), 25-32.

Europeiska kommissionen, (2017) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/ Besökt 2018-01-10.

Europa Spallation Source, (2018) https://europeanspallationsource.se/ Besökt 2018-01-23.

Evans, P., och Gawer A., (2016) *The Rise of the Platform Enterprise – A global survey*, The Center for Global Enterprise, https://thecge.net/wp-content/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf.

Florida, R., (2005) *Cities and the Creative Class*. Routledge, New York, NY.

Foxon, T.J., (2010) *A coevolutionary framework for analysing a transition to a sustainable low carbon economy*, Sustainability Research Institute (SRI), School of Earth and Environment, The University of Leeds, Leeds, United Kingdom.

Godenhjelm, S., (2016) Project organisations and governance: Processes, actors, actions, and participatory procedures. University of Helsinki, Faculty of Social Sciences,

Grant, R. M., (1991) The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. *California Management Review*, (Spring), 114-135.

Göteborgs stad, (2015) http://alvstaden.goteborg.se/ Besökt 2018-01-23

Habitat, (2016) *The New Urban Agenda*, http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/.

Jacobsson, B., Pierre, J., och Sundström, G., (2015) *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Jensen, C., Johansson, S., och Löfström, M., (2013) The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International Journal of Health Planning and Management*, 28(1), 122–37.

Jensen, C., Johansson, S., och Löfström, M., (2017) Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict–ambiguity model and research on temporary organizations. *Public Policy and Administration*, April, 1-19.

Katz M., och Shapiro C., (1994) Systems Competition and Network Effects*, Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, Number 2, Spring 1994, 93–115.

Konrad, A., (1989) *Den osynliga balansräkningen*. Affärsvärlden förlagAB och Arbetsgruppen Konrad. Stockholm

Laestadius, S., Nuur, C., och Ylinenpää, H., (2007) *Regional växtkraft I en global ekonomi*, Santérus Academic Press, Sweden.

Laux, H., (2011) The time of politics: Pathological effects of social differentiation. *Time and Society*, 20(2), 224–240.

Lunds kommun, (2018) https://www.lund.se/kommun--politik/kommunfakta/befolkning-arbete-byggande/befolkningsprognos/ Besök 2018-01-23.

Merriam, S. B., (1998) Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from "Case Study Research in Education". Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome St, San Francisco, USA.

Miller, D., och Shamsie, J., (1996) The resource-Based View of the Firm in Two Environments: The Hollywood Film Studios from 1936 to 1965. *Academy of Management Inquiry*, 6(1), 71-78.

Mitchell, C., (2006) Case and Situation Analysis, In: Evens, T.M.S., Handleman, D. (Eds): *The Manchester School: Practice and Ethnographic Praxis in Anthropology*, 23-44, Oxford, New York.

Mitchell, R., Agle, B. och Wood, D. (1997) Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22 (4), pp. 853-886.

Nelson, R. R., och Winter, S. G., (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change.* Cambridge: Harvard University Press.

Norgren, L., Nilsson, R., Perez, E., Pohl, H., Sandström, A., och Sandgren P., (2007) *Behovsmotiverade forskningsprogram i sektoriella innovationssystem*, Vinnova Analys, VA 2007:06, Stockholm

O'Reilly, T., (2017) *WTF?, What's the Future and Why It's Up to Us*, Random House Business.

Pascale, C., (2011) Cartographies of Knowledge – Exploring Qualitative Epistemologies. Thousand Oarks, CA: Sage.

Pollitt, C., och Hupe, P. (2011) Talking About Government. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.

Pollock N., och Williams R., (2010) *The business of expectations: How promissory organizations shape technology and innovation* http://sss.sagepub.com/content/40/4/525.

Porter, M., och Kramer, M.R., (1995) Creating Sheared Value, *Harvard Business Review.*

Regeringskansliet, (2017) Hållbara städer och samhällen.

http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/hallbara-stader-och-samhallen/

Sandoff, A., (2002) Resursbaserad konkurrenskraft – en analys av elleverantörers konkurrensfördelar, BAS förlag, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Sandoff, A., Algehed, J., Bladini, F., Jensen, C., Palm, K., och Williamsson, J., (2015) *Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer: Slutrapport följeforskningen,* Mistra Urban Futures Report 2015:16.

SCB, (2015) *Tätorter* MI 38 SM 1601.

Senge, P. M., (1990) The fifth discipline: The art and practice of the learning organization. New York: Doubleday/Currency.

SKL, 2014, Stad, benämningen, https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/stadbenamningen.2050.html Besökt 18-03-05.

Smith, W. K., Binns, A., och Tushman, M. L., (2010) Complex business models: Managing strategic paradoxes simultaneously. *Long range planning*, 43(2), 448-461.

SOU, (2007) Kommunal kompetens i utveckling (2007:72), Stockholm.

Stabell, C. B., och Fjeldstad, Ø. D., (1998) Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks, *Strategic Management Journal*, May 1998, Vol.19(5), 413-437.

Sustainable Development Solutions Network, (2013) The Urban Opportunity: Enabling Transformative and Sustainable Development – Background Paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Development Agenda – Prepared by the Sustainable Development Solutions Network Thematic Group on Sustainable Cities.

Svensson, L., Brulin, G., Jansson S., och Sjöberg, K., (2013) *Att fånga effekter av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Tillväxtverket, (2014), Vad kan vi lära oss av effektstudier – en granskning av några av Vinnovas effektstudier, PM 2014:01, Östersund.

Torfing, J., och Triantafillou, P., (2016) *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

UNRISD, (2016) *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development UNRISD Flagship Report 2016*.

Van Winden W., Braun, E., Otgaar, A., och Witte, J-J., (2004) *Urban Innovation systems*, Routledge, New York, USA.

Vetenskapsrådet, (2009) nyhetsnotis 2009-04-27, *Ett steg närmare MAX IV*.

Vinnova, (2018) *Därför finns Vinnova - Vår vision är att stärka Sverige som forsknings- och innovationsland*. https://www.vinnova.se/om-oss/sveriges-innovationsmyndighet/om-vinnova/ Besökt 2018-01-07.

Weick, K. E., (1995) *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Yin, R. K., (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, 3rd ed., Thousand Oaks: Sage Publications.

Åhlfeldt, E., (2017) Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg. Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext. Linköping studies in arts and Sciences No.724.

Bilaga 1 Städer som arena för systemomställning – utblick framåt

Avstamp

Syftet med detta avsnitt är att utifrån slutsatserna diskutera vad effektstudier av innovationsstöd kan lämna för kunskapsunderlag. Vad vill vi egentligen veta och får vi reda på det? Eftersom städerna utsätts för påtryckningar att medverka i olika innovationsprojekt måste de kunna avgöra vilka projekt de bör medverka i, avvisa respektive initiera. Hur ska städer kunna styra mot rätt mål och vilka utmaningar finns för kommunerna i innovationsverksamheten?

Ett antal olika parametrar har ramat in och begränsat vår studie. Den omfattar en övergripande analys av Vinnovasatsningar i tre städer under åren 2010–2016 samt en detaljerad analys av ett urval av projekt som rört urbana samhällsutmaningar genom samverkan mellan olika aktörer som använder staden som testarena, studieobjekt eller samarbetspart. Studien har inte varit inriktat mot specifika projektresultat eller projektens eventuella kommersiella framgång, utan istället mot själva processen utifrån städernas perspektiv, närmare bestämt städerna som arenor för innovation och kommunen som innovationsaktör och samlande kraft.

Vad gäller städerna som arena för systemomställning har projekten bidragit till en förstärkt medvetenhet om staden som plattform för arbetet. Testbäddslogiken har förstärkts av samverkansprojekten, både vad avser legitimitet och kapacitet. Men även kommunernas interna arbete som innovationsaktör har genom projekten lett till en ökad politisk och strategisk medvetenhet. Vidare har kommunerna genom projekten skapat en ökad professionalisering i innovationsarbetet med bland annat större resurser och fler tjänster och på så sätt kunnat stötta utvecklingen av samverkansarenor och humankapital.

Även om man kan tala om positiva effekter, är dessa ingalunda entydiga. Vi rör oss i en gråzon där samma aspekter kan lyftas fram som ett steg framåt men ändå otillräckligt, exempelvis vittnar en enkät från arbetsgruppen för innovationsprogrammet i Göteborgs Stad att projekten brister i koppling till politiska prioriteringar och pågående processer. Vidare framhålls att det ofta brister i kunskapen om hur man bör arbeta i utvecklingsprojekt och externfinansierade samverkansprojekt. Samhällsutmaningarnas komplexitet, intressekonflikter och olika logik bland aktörerna upplevs som besvärliga att hantera.

Vad framgår av tidigare effektstudier av innovationsstöd?

Tillväxtanalys[15] har bland annat granskat några av Vinnovas effektstudier i en PM från 2014.[16] Här ställs frågan om hur säker evidensen är på effekter av stödet till sektorerna fordonsforskning, tillverkningsindustri, medicinsk teknik och innovativa livsmedel samt förnyelsebara

[15] Den myndighet som utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik.

[16] Vad kan vi lära oss om effektstudier? – en granskning av några av Vinnovas effektstudier (PM 2014:01 Tillväxtanalys).

råvaror, samt vilka lärdomar som kan dras för kommande studier. Det rör sig om en metaanalys, det vill säga en analys av andra effektanalyser.

Slutsatserna visar bland annat att den kontrafaktiska normen i många studier varit svagt definierad, vilket har medfört att det varit svårt att bedöma direkta och indirekta effekter av programmen. Det är således svårt att med säkerhet kunna bedöma vilka insatser som lett till vilka effekter i en komplex process bestående av privata och offentliga aktörer, alltså att kausalt härleda vad som skulle ha hänt om stödet inte hade lämnats. I studien konstateras att de utvärderade programmen är komplexa och har pågått under lång tid, vilket gjort det svårt att uppskatta en tydlig kausalitet mellan insatser, resultat och effekter. Författarna menar att studierna bör ses som ett sökande efter goda resultat och goda exempel snarare än att bedöma effekter utifrån ett kontrafaktiskt skeende. De menar också att det trots detta ofta dras långtgående slutsatser om effekter av programmen.

Mot bakgrund av att Tillväxtanalys under ett antal år genomfört en rad effektutvärderingar av olika innovationspolitiska stöd sammanfattade man i juni 2015 sina slutsatser i boken Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet.[17] Temat i boken är hur statliga investeringar i företagsstöd för innovation och entreprenörskap bäst kan bidra till hög ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Det konstateras att det svenska stödsystemet är komplext och trycker särskilt på vikten av att de utformas informationskompatibla, det vill säga har fokus på kunskapsöverföringen samt är incitamentskompatibla och på det sättet motverkar kontraproduktiva rörelser gentemot de uppsatta målen. Det konstateras också att effekterna av selektiva stöd ofta är oklara, bland annat beroende på vilka metoder som används. Vidare observeras i denna studie, till skillnad mot den föregående att de metodologiska ansatserna i högre utsträckning undersöker orsakssamband utifrån en kontrafaktisk analys. När Tillväxtanalys samma år utvärderar var innovationsstöden gör mest nytta med utgångspunkt i geografiska faktorer, blir resultatet att en enkel uppsättning av variabler som tar hänsyn till olika regionala faktorer också ger klart utslag på orsakssambanden. Resultat är att efter avslutat stöd utvecklades företag i regioner med god tillgång på högutbildad arbetskraft särskilt väl.[18]

Det kan tilläggas att rapporterna från Tillväxtanalys har arbetats fram utifrån en vetenskaplig tradition där en kvantitativ metod används för att fastställa orsak-verkan faktorer med hjälp av empiriska data, såsom nationalekonomi och finansiell ekonomi. Ibland riktas kritik mot att kontrafaktiska utvärderingar inte kan hantera de komplexa mekanismer som finns mellan innovationsstöd och effekterna på företags ekonomiska framgång, men i slutsatserna poängteras att både kvantitativa och kvalitativa utvärderingar måste göras, men av olika utförare, samt att lärdomar från dessa studier återförs från utvärderingarna till beslutsfattare och programutvecklare.

Vår studie syftar till att kasta ljus över städerna som arenor för innovation och kommunen som innovationsaktör och samlande kraft, det vill säga ett fokus som inte rör resultat för enskilda företag eller projekt. Givet detta är en kvalitativt präglad analys bättre ägnad att fånga de mer

[17] Tillväxt genom stöd. En bok om statligt stöd till näringslivet (Tillväxtfakta, 2015).

[18] Var gör innovationsstöden mest nytta? Stora skillnader i effekt mellan olika regioner (PM 2015:17, Tillväxtanalys).

dynamiska effekter som vi är ute efter. Självfallet utesluter inte detta att resultaten av kvantitativa studier kan beaktas och användas som utgångspunkt även i mer kvalitativa analyser.

Vad vet vi om kommunernas roll i innovationsverksamhet?

Ett sätt att närma sig frågan om vad vi vet om just städernas roll i innovationsverksamheten är att titta närmare på den forskningsöversikt som gjordes 2017 kring sambanden mellan städer och agglomerationsekonomier och näringslivsdynamik.[19] Sammanställningen är gjord på uppdrag av Tillväxtanalys, men utförd av forskare kopplade till Circle.[20]

Syftet med översikten är i första hand att förstå hur värdet av agglomerationsekonomier, täta städer och stadsregioner skiljer sig åt mellan olika grupper av aktörer. Det kan gälla olika branscher och yrken, eller vilken roll agglomerationsekonomier spelar för näringslivs-dynamiken. Det rör sig alltså om relationen mellan kausala effekter och policy. Slutsatsen är att det är oklart i vilken omfattning entreprenörskap drivs fram av faktorer i det befintliga näringslivet. Frågan är alltså om man tillägnar sig kunskaper och färdigheter genom att arbeta i innovativa miljöer eller om det snarare sker på grund av den miljö som staden erbjuder. Enligt rapporten ger forskningen ger inga entydiga svar, vilket betyder att det råder osäkerhet om vad miljön faktiskt betyder.

I rapporten Innovation i offentlig verksamhet – vart står vi vart går vi? utförd på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) 2014 analyseras utvecklingen inom området innovation i offentlig verksamhet samt ges rekommendationer om framtida insatser för att stimulera utveckling av framtidens välfärdstjänster. Slutsatserna utmynnar i ganska allmänna ställningstaganden som efterlyser en tydligare innovationspolitik för att stärka innovations-systemen. Vidare föreslås nya former för operativt stöd i innovativa processer i offentlig verksamhet samt kunskapsförbättrande åtgärder om vad innovation innebär. Rapporten har visserligen några år på nacken, och möjligen har vissa åtgärder genomförts sedan dess, men angreppssättet är brett med fokus främst på verksamhet som bedrivs inom ramen för den egna verksamheten. En liknande studie är den norska Innovasjon i offentlig sektor – både helhet og mangfold.[21] Gemensamt för det två studierna är att huvudfåran rör hur man inom den offentliga sektorn i allmänhet och i den kommunala i synnerhet ska få fart på sin egen innovationsverksamhet.

I alla tre rapporter ovan behandlas innovationsverksamheten i lokal offentlig sektor. I rapporten. I rapporten från Tillväxtanalys behandlas den fysiska urbana miljöns betydelse för innovationer, medan de två andra främst fokuserar på verksamhetsutveckling/innovation i den egna verksamheten. Distinktionen är av betydelse för vårt intresseområde och vi återkommer till den senare i kapitlet.

---

[19] Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda (PM 2017:08 Tillväxtanalys [Circle]).

[20] CIRCLE, Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, är ett multidisciplinärt forskningscentrum vid Lunds universitet, med representanter från tekniska, ekonomiska och samhällsvetenskapliga forskare i Lund och Blekinge Tekniska Högskola.

[21] Difi-raport 2017:01

Styrning och innovation i offentlig sektor

Som konstateras ovan har vi inte funnit så mycket skrivet om hur innovationsverksamhet bör styras i en kommunal miljö. Det står dock klart att det finns en samfälld ambition om att innovationsverksamheten generellt bör intensifieras. Standardbeskrivningen om offentlig styrning tar i ett första lager utgångspunkt i den lagstiftning som gäller på området, såsom grundlag, offentlighetsprincip, förvaltningslag, kommunallag samt de speciallagar som reglerar respektive verksamhetsområde. Någon större skillnad mellan den statliga (central) respektive kommunal (lokal) styrningen görs sällan. I ett andra lager finner man principer som god förvaltningssed och styrformer som New Public Management. Vidare talar man ibland om resursstyrning, målstyrning, projektstyrning eller styrning genom tillit.

Det dåvarande Innovationsrådet lämnade sitt slutbetänkande i juni 2013 med titeln Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.[22] Rådets uppgifter var av konstituerande karaktär med syftet att besvara frågan om vad som främjar innovationer och vad som höjer kvaliteten inom offentlig verksamhet. Även här hanteras central och lokal verksamhet på samma sätt, med undantag för sådant som uteslutande utförs av kommuner eller regioner, till exempel skola eller sjukvård.

Frågan om hur offentlig verksamhet ska styras är onekligen aktuell och under diskussion, kanske särskilt New Public Management i olika former. En förskjutning har skett på senare år till att även inkludera samverkan och samhällsutmaningar, vilket då kommit att kallas New Public Governance istället. Båda inkluderar dock någon form av mätbarhet, det vill säga mätbara resultat visavi målen. Emellertid finns också andra infallsvinklar. Tillitsdelegationen påbörjade sitt arbete i början av 2017 och arbetar utifrån en strävan om att styrningen ska kunna balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetares kunskap och december 2017 fick också Tillitsdelegationen ett nytt tilläggsdirektiv med uppgift att bland annat organisera och driva nätverk där man ska pröva konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv. Prioriterade myndigheter är sådana som tillhandahåller medborgarnära tjänster eller har en nära koppling till kommunal verksamhet och som arbetar med utvecklings- och innovationsprojekt.

Likaså finner man kritik mot managementideologin i en färsk ESO-rapport av Per Molander med titeln Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.[24] Författaren efterlyser djupare analyser av bakomliggande motiv för offentliga åtaganden i syfte att identifiera lämpliga styrformer och resultatmått. Han är kritisk mot den utbredda marknadsutsättningen och policyimplikationerna riktar sig mot skolor, sjukvård och social-försäkring – alltså verksamheter där det offentliga genom olika lagar har eget verksamhets-ansvar för innehållet. Inte heller i denna rapport görs någon principiell skillnad mellan central och lokal styrning, däremot uppehåller sig Molander kring den offentliga sektorns särart i förhållande till privat verksamhet och pekar särskilt på det offentligas etos respektive öppenhet

[22] SOU 2013:40 Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet, Slutbetänkande av Innovationsrådet.

[23] Regeringen beslutade den 16 juli 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet.

[24] Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet, Per Molander (ESO rapport 2017:1)

som leder till betydligt större olikheter än vad man skulle kunna tro. Det intressanta är således att den offentliga verksamhetens väsen/etos beskrivs som att den vilar på en annan logik än motsvarande organisationer i företag, vilket alltså är en viktig faktor ur ett styrningsperspektiv.

Att offentlig förvaltningsstyrning sker på ungefär samma sätt oavsett om den är central eller lokal kan dock i många fall stämma. Något förenklat är all central styrning linjestyrd, som regel genom ett uttryckligt bemyndigande i lag eller förordning. Därefter kan följa instruktioner, en myndighet, regleringsbrev, tillsyn och kontroll. Men numerärt hittar vi huvuddelen av offentlig förvaltning på lokalnivå. Även i kommunerna styrs verksamheten många gånger på liknande sätt genom lagar, tillsyn och kontroll, men skillnaden består i att verksamheten här bedriv av autonoma subjekt som ofta kallas det obligatoriska området för kommunal förvaltning. Det finns 290 självständiga kommuner och 20 landsting/regioner med egna beslutande församlingar och egen beskattningsrätt. Ett utvecklat och detaljerat regelverk gör alltså att det finns stora likheter mellan styrformerna, dessutom skiljer sig kommuner åt i storlek, kompetens och förmåga i övrigt. Under åren har också flera av myndighetsfunktionerna förstatligats i syfte att effektivisera styrningen, senast försäkringskassan 2005.

Sammanfattningsvis beskrivs verksamhetsstyrningen i offentlig sektor ofta som om den gick till på samma sätt såväl inom staten som i kommuner och landsting. Detta skapar en föreställning om att det finns en gemensam förvaltningslogik för den offentliga sektorn, vilket i sin tur smittar av sig till andra områden såsom att det interna innovationsarbetet kan ske på samma sätt överallt. Dessutom tycks man med innovationsverksamhet ofta mena kvalificerad verksamhetsutveckling av det egna uppdraget, så kvalificerad att man eftersträvar innovationshöjd. Vi ska nedan se att denna bild långt ifrån alltid är korrekt.

Är städer och kommuner speciella?

Som framgått ovan har vi i denna effektstudie analyserat innovationsprojekt genom stadens ögon, till skillnad från resultat eller kommersiell framgång i enskilda projekt. Ovan har det framgått att innovationsverksamhet ofta kan ha till syfte att utveckla den egna kärnverksamheten. Emellertid framträder en annan bild i vår studie, då staden som samverkanspartner står i fokus här. Det rör sig om såväl offentlig–privat samverkan som samverkan mellan offentliga aktörer, alltså vad man skulle kunna kalla staden som medskapare till innovation.

Den kommunala självbestämmanderätten är en hörnpelare i Sverige, vilket innebär att kommunerna har en betydande handlingsfrihet inom det så kallade frivilliga området, det vill säga i den sfär som inte täcks av direkt lagstyrda skyldigheter. Då är det istället ett antal kommunalrättsliga principer som ska säkerställa att kommunerna främjar kommuninvånarnas bästa, främst likställighetsprincipen, lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen.[25] Till skillnad från vad som gäller i staten och inom det kommunala obligatoriska området finns alltså här stor handlingsfrihet inom ett avgränsat område.

Denna vattendelare kan antas ha betydelse för hur innovationsprojekt bör formuleras, styras och genomföras. Gäller det innovationsverksamhet i den obligatoriska sfären kan det sannolikt

[25] Se vidare Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer – Slutrapport följeforskningen. Mistra Urban Futures Report 2015:16 s. 84 ff.

hanteras inom ramen för tjänstemannaförvaltning, medan det frivilliga området måste förankras och beslutas i politiken.

I den följeforskning som genomfördes av den Vinnovafinansierade satsningen Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer framgick det att det ofta fanns bakomliggande mål att attrahera investeringar till kommunen. Detta ska i sin tur skapa arbetstillfällen, inflyttning, skatteintäkter med mera. Här kan man tala om att kommuner konkurrerar med varandra i jakten på investeringar och inflyttning av personer med rätt utbildning – en slags platskonkurrens på villkor som mer påminner om en marknad. Även detta blir viktig information när man analyserar olika alternativ för strategisk styrning.

Till sist ska också sägas något om den brokiga organisation som svenska städer numera ofta har. Offentlig verksamhet i statlig regi sker normalt genom en myndighet, som har *en* huvudsaklig uppgift i en och samma organisation, vilket får antas förenkla styrningen avsevärt. I kommunal verksamhet kommer inte bara uppdelningen mellan obligatorisk och frivillig verksamhet göra styrningen mer komplex, utan också den omfattande bolagisering som präglar de flesta större städer i Sverige.

Bolagisering anses vara ett verktyg för att skapa en effektivare verksamhet och bolagskonstruktionerna varierar, helägda aktiebolag på konkurrensutsatta marknader, kommunala driftsbolag och särskilt reglerade bolagsformer såsom för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.

I vissa avseenden finns likheter i styrning och kontroll mellan aktiebolag och kommuner, man skulle kunna säga att bolagsstämman motsvaras av kommunfullmäktige och bolagsstyrelsen av kommunstyrelsen, men i grunden har organisationsformerna olika syften och logiker. I aktiebolaget bedrivs normalt affärsmässig verksamhet för satsande av riskvilligt kapital i vinstsyfte, medan kommuner brukar beskrivas som samverkan i demokratisk ordning människor emellan inom ett geografiskt område för tillhandahållande av nyttigheter och tjänster i syfte att tillgodose gemensamma behov.

För att överbrygga de olika logiker som gäller mellan offentlig och privaträttslig styrning har det i kommunallagen infört särskilda regler om hur dessa bolagsrättsliga hybrider ska hanteras i den offentliga sfären. Inte minst de upphandlingsrättsliga reglerna ställer långtgående krav på hur offentlig kontroll och insyn ska säkerställas i bolagens ägardirektiv och övriga styrdokument. EU-rätten ställer nämligen som krav för att kommuner inte ska behöva upphandla köp från egna bolag, att kontrollen över bolaget till sin effekt är den samma som för den egna förvaltningen.

Den i rubriken ställda frågan om städer/kommuner är speciella kan onekligen besvaras jakande. Förutom det stora antalet självständiga kommuner döljer sig en diversifierad verkstad med många olika funktioner av olika karaktärer och organisationsformer under samma paraply. De utgår från skilda organisationslogiker och verksamheterna styrs på helt olika sätt.

Varför fokus på lokal nivå?

Sätter man sökljuset på innovationsverksamheten, snarare än på kommunen som ett enskilt subjekt, tycks den fysiska urbana miljön ha en särskild betydelse. Just denna fråga står i centrum för den ovan nämnda forskningsöversikten kring näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier. [26] Här ges dock inte något klart svar på hur betydelsefull just den fysiska urbana miljön är för agglomerationseffekterna, men att företagsparker, science parks och så vidare. de facto alltid är placerade i städer är tillräckligt för att peka ut staden som en av de enskilt viktigaste faktorerna för att förstå och även styra innovationsverksamhet.

Även utan de speciella förhållanden som råder i Sverige och för svenska kommuner tilldrar sig staden som sådan intresse inom innovationsforskningen. Under benämningen Staden som innovationsmaskin, har den urbana miljön beskrivits som ett platsbundet ekosystem med större förklaringsvärde för varför innovation, entreprenörskap och tillväxt uppkommer än andra faktorer som effektivitet och specialisering.[27]

I vår effektstudie har vi kunnat konstatera att testbäddslogiken har förstärkts i samverkansprojekten, både vad avser legitimitet och kapacitet. Vi tror att testbäddar, verklighetslabb, living lab och liknande konstruktioner kommer ha stor betydelse för framgångsrik innovationsverksamhet. Stadsmiljön i form av infrastruktur, organisation och kompetens är avgörande för att kunna starta och genomföra sådan verksamhet. Man kan säga att staden har monopol på tillträdet, det vill säga en nödvändig förutsättning för många innovationsprojekt. Det gör att kommunen befinner sig i en unik maktsituation som man ofta inte verkar medveten om, än mindre tycks ta ett samlat grepp om.

Det är i hög grad på den lokala nivån vi finner den offentliga sektorns verkstadsgolv, såsom bland annat skola, vård, omsorg och socialtjänst. Den lokala rumsliga miljön är en viktig del av hur samhällsmaskineriets effekter faller ut på plats. Innovationsverksamhet handlar i lika hög grad om att förstå varför det ser ut som det gör idag, som att utmana rådande förhållanden för att skapa nytt. Staden intar därför en unik position för att både förstå och styra innovationsverksamhet; här finns handlingsfrihet och kontrollen över den fysiska miljön. Det spelar då mindre roll om det är möjligt att åstadkomma samma sak på andra platser eller på annat sätt, det räcker att konstatera att det är just i städer denna verksamhet pågår.

Vad vill vi veta om städers roll i innovationsverksamhet och varför?

Det senaste året har 2030-agendan med de 17 globala målen kommit allt mer i fokus som drivkraft för omställning mot ett mer hållbart samhälle. Samhällsutmaningarna har ställts i centrum även för innovationsverksamhet. För svenskt vidkommande har utöver miljön betydelsen av social hållbarhet betonats mer, med utsatta förortsområden och ökad ojämlikhet som främsta exempel. Från agendan kan nämnas hållbara städer, minskad ojämlikhet, jämställdhet, god sjukvård och utbildning som egna mål.

[26] Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda (PM 2017:08 Tillväxtanalys [Circle]).

[27] Richard Florida, Patrick Adler och Charlotta Mellander (2017) The city as innovation machine, Regional Studies, 51:1, 86-96, DOI: 10.1080/00343404.2016.1255324

Det är i stadens fysiska miljö som utanförskap uppkommer genom bostadssegregation, ojämlikhet, brist på tillit, sämre hälsa och problemskolor. Men detta är inte bara en fråga för kommuner eller politik, tvärtom innebär en omställning mot hållbar utvecklingen ett nytt förhållningssätt med gemensamt ansvar för näringsliv, civilsamhälle och forskarsamhälle.

En bredare syn på innovation kanske även avslöjar nackdelar som inte uppmärksammats. Exempelvis har uppgifter nyligen lagt fram som kan tyda på att framgångsrik innovationsverksamhet i städer skulle kunna skapa ojämlikhet. I ett så kallat index of dissimilarity med gini-koefficienter hittar man de största ojämlikheterna vad gäller inkomster i framgångsrika kommuner. Ojämlikheten tycks också öka i kommuner som har större befolkning, högre befolkningstäthet, högre genomsnittlig inkomst, högre andel högutbildade, högre andel kunskapsarbetare och högre boendekostnad.[28] Om det nu är framgången som orsakar ojämlikhet är förstås inte säkert, men att ökade inkomstklyftor är ett problem är ovedersägligt.

Samhällsutmaningarna är mest frekventa i städerna, men här finns också den för innovationsverksamhet eftertraktade urbana miljön. Emellertid är kunskapen om städerna förhållandevis liten. Som framgått ovan är staden en komplex organisation med diversifierad verksamhet och oklara styrfunktioner. Vi behöver mer kunskap om innovationsverksamhetens effekter, orsaker och styrmekanismer i städerna som arenor för innovation och kommunen som innovationsaktör. Kommunerna måste förstå sin roll som medskapare i innovationsprocessen, gå från passiv medverkan till att själva initiera projekt och aktivt välja bland de intressantaste idéerna. Frågor som projekthantering, integration i den egna verksamheten och resultathantering blir då strategiskt viktiga frågor.

Det finns många områden att utforska, såsom det offentligas innovationsutrymme, gränsen mellan det frivilliga och obligatoriska området eller den kommunala organisatoriska förmågan till innovation. Vilken roll och betydelse har en tilltagande projektifiering för kommunens utvecklingsarbete och projektarbetets institutionalisering? Projektledare har blivit ett yrke, och man går från ett projekt direkt över till ett annat. Hur överförs kunskap mellan projekt och hur utvecklas projektkunskap. Även betydelsen av den stora mängden ”fria innovationsarbetare” är intressant. Vem är egentligen medskapare till vem? Vilken roll och betydelse har exempelvis olika externa intermediärer, mäklare och konsulter som också finansieras genom utlysningar av projektmedel för innovation? Insikt och förståelse om de här frågorna behöver utvecklas och artikuleras.

[28] Den svenska undersökningen är gjord av Charlotta Mellander och vissa invändningar har gjorts mot underlaget för beräkningarna. Jfr. http://vertikals.se/charlotta/2017/12/19/ibland-blir-kommunikationen-mindre-bra/ Själva modellen är hämtad från Richard Florida 2017: The New Urban Crisis: How Our Cities are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class –– and What We Can Do About It. A One World Book.

Bilaga 2 Deltagare på behovsägarträffar och tolkningsseminarium

Deltagarförteckning Behovsägarträff, Göteborg, 8 december 2017

Malin Andersson	Chef, Stadsfunktion, Trafikkontoret, Göteborgs Stad
Peter Berggren	Bolagsansvarig, Göteborgs Stadshus AB
Julia Olander	Verksamhetsutvecklare, Intraservice, Göteborgs Stad
Elin Berg Mannebo	Controller, Göteborgs Stad Inköp och upphandling
Christine Olofsson	Hållbarhetschef, Älvstranden Utveckling AB
Anna Svensson	Processledare, Innovation och utveckling, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad
Katarina Parkkonen	Enhetschef, Stadsmiljö, Miljöförvaltningen, Göteborgs Stad
Maria Strömberg	Avdelningschef, Cluster och innovation, Business Region Göteborg
Niclas Bengtsson	Verksamhetschef, Service och e-tjänstutveckling, Konsument och medborgarservice, Göteborgs Stad
Ante Baric	Digitaliseringsansvarig, Göteborgs Stad
Ossian Stjiernstrand	Strategisk stab, Göteborg och Co
Håkan Thorbjörnsson	Strategidirektör, Göteborg Energi
Lena Blom	Strategisk samordning, Kretslopp och Vatten
Stefan Granlund	Utvecklingsledare, Stadsledningskontoret
Gunilla Åkerstöm	Ansvarig, Göteborgs Stads Innovationsstrategi, Stadsledningskontoret, Göteborgs Stad
Ylva Löf	Avdelningschef, Stadsutveckling, Stadsledningskontoret, Göteborgs Stad
Ritva Gonzales	Enhetschef, S2020, Social utveckling, Göteborgs Stad
Mats Berg	VD, Johanneberg Science Park
Magdalena Forsberg	Ledare, Göteborgsplattformen, Mistra Urban Futures

Deltagarförteckning Behovsägarträff, Borås, 26 januari 2018

Rita Johansson	Samhällsbyggnadschef Borås Stad
Richard Mattsson	Stadsarkitekt, Borås Stad
Kjell Hjalmarsson	Kommunfullmäktige och Tekniska nämnden, Borås Stad
Carola Samuelsson	Projektledare Innovationsplattform Borås
Stefan Dahlin	Innovationsrådgivare, Högskolan i Borås
Jacqueline Forzelius	Kommunikatör, Borås Stad

Deltagarförteckning Tolkningsseminarium, Göteborg, 15 november 2017

Carola Samuelsson	Projektledare, Innovationsplattform Borås, Borås Stad
Camilla Axelsson	Business Developer, Borås Energi och Miljö AB
Ulf Petrusson	Professor, Juridiska institutionen, Göteborgs universitet
Anders Carlberg	Avdelningschef, FoUU, Västra Götalandsregionen
Heiti Ernits	Projektledare, RISE
Jonas Bylund	Projektledare, IQ Samhällsbyggnad
Marcus Jahnke	Gruppchef, Normkritisk innovation, RISE
Jacqueline Forzelius	Kommunikatör, Borås Stad
Stefan Sahlin	Innovationsrådgivare, Högskolan i Borås
Hanna Blomdahl	Regionutvecklare, FoUU, Västra Götalandsregionen
Anna-Karin Stolz Ehn	Projektledare, RISE
Daniel Johansson	Enhetschef, Verksamhetsutveckling, Vinnova
Miriam Terrell	Analytiker, Verksamhetsutveckling, Vinnova
Inger Gustafsson	Enhetschef, Samhällsutveckling, Vinnova
Joakim Tiséus	Direktör och avdelningschef, Samhällsutveckling, Vinnova
Nina Widmark	Handläggare, Innovationsledning, Vinnova
Göran Marklund	Ställföreträdande generaldirektör, direktör och avdelningschef, Verksamhetsutveckling, Vinnova
Anders Sandoff	Lektor, Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet
Jessica Algehed	Expert och forskare, Friends of Gothenburg AB
Christian Jensen	Docent, Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet
Filip Bladini	Docent, Juridiska institutionen, Göteborgs universitet

Bilaga 3 Informanter och detaljstuderade samverkansprojekt

I Göteborg (se tabell 6) intervjuades 13 personer vilka representerade 9 olika projekt och 8 olika organisationer.

Tabell 6 Informanter i Göteborg

NAMN	ORGANISATION	PROJEKT	ROLL
DAVID BACKELIN	Trafikkontoret, GBG Stad	Dencity	Deltagare
STAFFAN BOLMINGER	Älvstranden utveckling AB	Dencity	Deltagare
LOTTA GÖTHE	Ecoplan Inmedio AB	Electricity	Deltagare
MARIA LOSMAN	Ecoplan Inmedio AB	Electricity	Deltagare
MALIN ANDERSSON	Trafikkontoret GBG Stad	Elmob	Deltagare
ANNA SVENSSON	Stadsbyggnadskontoret GBG Stad	Hur kan autonoma transport-system skapa värde i städer	Projektledare
ANN-LOUISE HOHLFÄLT	Stadsledningskontoret, GBG Stad	IHAS fas 1 och 2	Projektledare
PETER BERGGREN	Stadshus AB	IHAS fas 1 och 2	Deltagare
LINA LUNDGREN	Älvstranden Utveckling AB	IHAS fas 1 och 2	Deltagare
MARIA LINDHOLM	Lindholmen Science Park	Sendsmart	Projektledare
MAGNUS ANDERSSON	IMCG AB	Tysta offentliga rum	Deltagare
SOFIE VENNERSTEN	Lindholmen Science Park	Closer	Projektledare
ANNA NILSSON EHLE	Chalmers Industriteknik AB	SAFER	Projektledare

I Lund (se tabell 7) intervjuades 11 personer vilka tillsammans representerade 6 projekt och 7 organisationer.

Tabell 7 Informanter i Lund

NAMN	ORGANISATION	PROJEKT	ROLL
WILHELM AST	Region Skåne	Flertal projekt.	Behovsägare
PER SIMONSSON	Sustainable Business Hub	Flertal projekt.	Projektledare
JOHAN HULTÉN	Lunds Universitet	Flertal projekt.	Projektledare
PATRIK RYDÉN	Lunds Universitet	Flertal projekt.	Behovsägare
BENGT PERSSON	SLU	Innovativ användning av restvärme, Restvärme för hållbara och attraktiva städer	Projektledare
PER PERSSON	Lunds kommun, Näringslivschef	Lund Innovation	Behovsägare
PETER KISCH	Future by Lund, Lunds kommun	Idésluss Lund, Lund Innovation	Projektledare
EVA DAHLMAN	Brunnshög, Lunds kommun	Brunnshög	Projektledare
KATARINA SCOTT	Future by Lund, Lunds kommun	Lund Innovation	Deltagare
MARKUS PAULSSON	Lunds kommun	Den varma och rena staden	Projektledare
MIKAEL EDELSTAM	Miljöstrategi AB	Lund Innovation	Behovsägare

I Borås (se tabell 8) intervjuades 10 respondenter vilka tillsammans representerade 9 projekt och 5 organisationer.

Tabell 8 Informanter i Borås

NAMN	ORGANISATION	PROJEKT	ROLL
MOHAMMED TAHERZADEH	Högskolan i Borås Institutionen Ingenjörshögskolan	Brazil-Sweden Waste Recovery	Projektledare
SOPHIA STRANDBERG JONSSON	Näringslivsutveckling Borås stad	IPLA Global Forum 2013 on Sustainable Waste Management for the 21st Century Cities	Projektledare
CAMILLA AXELSSON ANNA SKOGLUND KEIDING	Borås Energi och Miljö	Verklighetslabbet för innovativ resurshantering i Borås	Projektledare
CAROLA SAMUELSSON	Borås stad	Innovationsplattform Borås	Projektledare
PETER KOVACS	SP/RISE	Testbädd för nya solenergi-lösningar med fokus på teknik- och affärsut-veckling	Projektledare
CHRISTINA ANDERZÉN	SP/RISE	Innovationer för avfall som resurs	Projektledare
HEITI ERNITS	SP/RISE	Normkritisk innovation för ökad resurseffektivitet i hushållsnära återvinnings-system	Projektledare
MARCUS JAHNKE	SP/RISE	Normkritisk innovation för ökad resurseffektivitet i hushållsnära återvinnings-system	Projektledare
JESSICA MAGNUSSON	Borås Waste Recovery AB	Kunskapsutveckling inom miljöteknikområdet riktad till tillväxtmarknader	Projektledare

Bilaga 4 Utvalda samverkansprojekt

GÖTEBORG	
2015	00266 - Mobil Depå
2013	00759 - TOR - Tysta Offentliga Rum
2014	00733 - T O R - Tysta Offentliga Rum
2013	00875 - Elmob- helhetslösningar för elektrifierad mobilitet
2014	00957 - Elmob- elektrifierad mobilitet i Göteborg
2012	01218 - GO:SMART
2015	06039 - Go:innovation
2013	01852 - Göteborgs nya innovationsplattform för hållbar stadsutveckling
2012	02326 - GOTRIS II - ITS för effektiv Godstransport i Inlandssjöfart
2012	02392 - SENDSMART
2016	02592 - Kringsfartslogistik - effektivare utnyttjande av infrastrukturen
2016	02499 - CykelSim - Utveckling och demonstration av avancerad cykelsimulator
2016	02649 - Det automatiserade transportsystemets effekter - SEVS för AD
2013	02877 - Västsvenska paketet och relaterade trafikstörningar
2011	02920 - Hållbara cykelnät - Gränsöverskridande verktyg för hållbar cykelvänlig stad
2013	03091 - Trängselskatt Göteborg
2016	03328 - ArbPark - Nya lösningar för framtidens arbetsplatsparkering
2011	03424 - Etapp 3_SAMOT
2016	03563 - Hur kan autonoma transportsystem skapa värde i städer
2015	03563 - Paketautomat i stad och glesbygd på företag och myndigheter
2011	03663 - SEVS Phase 2
2016	03724 - DECODE - Community Design for Conflicting Desires
2015	03771 - Normkritisk visualisering i stadsutveckling
2016	04206 - Normkreativ visualisering i stadsutveckling
2016	03896 - LoV-IoT Luft och Vatten med IoT i Göteborg
2011	04150 - CLOSER Basfinansiering
2013	04156 - Säker Distribution genom Öppen Innovation
2014	04308 - DENCITY
2015	04302 - DenCity
2016	04622 - DS Test Site Göteborg
2016	05013 - Förstudie Verklighetslabb Göteborgsregionen för självkörande, delade, elektriska fordon i systemlösningar
2013	05242 - Utsläppsfri älvskyttel
2014	05335 - Samot Etapp 4
2016	05339 - Tysta Offentliga Rum
2014	00733 - T O R - Tysta Offentliga Rum
2014	05792 - Electricity Innovation Challenge 2015
2016	04302 - Trafikledning av uppkopplade och självkörande fordon
2015	07127 - Drive Sweden koordination
2016	05312 - Automatiserade logistiktjänster 1.2
2016	05009 - Förstudie verklighetslabb Lindholmen, Göteborg
2016	04659 - Drive Sweden Test Site Automated Highway
2009	04399 - Innovation för hållbart vardagsresande
2015	03551 - Institutionella ramverk för integrerade mobilitetstjänster i framtidens städer

2016	03482 - System och tjänster för mobilitet
2013	03049 - Urbana akustikskärmar
2013	03020 - Samverkansmodeller för hållbara kollektivtrafiklösningar
2013	02992 - Planeringsmetoder för Linjebunden och Anropsstyrd Trafik i Samverkan (PLATS)
2016	02646 - Automatisering för ökad tillgänglighet?
2016	02609 - Autonomous Refuse Trucks
2012	01847 - BikeSAFER
2012	01800 - Swedish Public Transport Research and Innovation Centre SPRINT
2012	01597 - SAFER Etapp 3
2010	01148 - Non Hit Car & Truck
2010	01051 - SAFE MOVE for older drivers

BORÅS

2013	01854 - Innovationsplattform Norrby
2015	06046 - Innovationsplattform Borås
2014	05359 - Kunskapsutveckling inom miljöteknikområdet riktad till tillväxtmarknader
2016	05015 - Verklighetslabbet för innovativ resurshantering i Borås
2015	03858 - Användardriven tjänsteinnovation för ett biloberoende, inkluderande och resurssmart avfallssystem
2014	05359 - Kunskapsutveckling inom miljöteknikområdet riktad till tillväxtmarknader
2016	03434 - Återvinning av fosfor från slam till produkter
2013	02677 - IPLA Global Forum 2013 on Sustainable Waste Management for the 21st Century Cities
2013	04376 - Testbädd för nya solenergilösningar med fokus på teknik- och affärsutveckling
2014	04584 - Normkritisk innovation för ökad resurseffektivitet i hushållsnära återvinningssystem
2010	02742 - Brazil-Sweden Waste Recovery
2016	04206 - Normkreativ visualisering i stadsutveckling
2014	00779 - Innovationer för avfall som resurs
2012	01636 - Tillgänglig säker data från elnätsbolag
2015	06601 - Stora och små - Innovation Pioneers 2015
2012	03174 - Svensk-brasilianskt samarbete för miljöinnovationer inom integrerad avfallshantering och återvinning
2015	06046 - Innovationsplattform Borås
2014	05359 - Kunskapsutveckling inom miljöteknikområdet riktad till tillväxtmarknader
2016	05015 - Verklighetslabbet för innovativ resurshantering i Borås
2014	04584 - Normkritisk innovation för ökad resurseffektivitet i hushållsnära återvinningssystem
2013	04376 - Testbädd för nya solenergilösningar med fokus på teknik- och affärsutveckling
2012	03174 - Svensk-brasilianskt samarbete för miljöinnovationer inom integrerad avfallshantering och återvinning
2010	02742 - Brazil-Sweden Waste Recovery
2013	02677 - IPLA Global Forum 2013 on Sustainable Waste Management for the 21st Century Cities
2013	01854 - Innovationsplattform Norrby
2016	00628 - Framtidens smarta produktion - Hållbar tillväxt genom småskalig, industriell tillverkning
2016	00336 - Användarvänlig och optimal lagring av förnybar energi för robust energiförsörjning av småskalig industri

LUND

2015	00456 - Klimatsäkrade systemlösningar för urbana ytor
2014	00717 - Den varma och rena staden 2
2014	00807 - Datadriven InnovationsArena
2013	00854 - ICT-ljus - en innovator för Informationsssamhället 3.0
2014	00873 - Innovationsupphandling av återanvändningssystem
2013	00891 - Den varma och rena staden

2015	00979 - K2 nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik
2010	01370 - Transformation och tillväxt i innovationssystem (CIRCLE)
2013	01853 - Lund Innovation
2013	02305 - ReLog - en Triple Helix forskningsplattform
2013	02307 - Framtidens Urbana Försörjningssystem
2015	02494 - Informationsdag ´Öppna Data Dag 2015´ i Lund
2016	02547 - iQPilot - Stadstransporter med autonoma tunga fordon.
2013	02734 - Förkommersiell upphandling av centraler för återanvändning
2016	02871 - Restvärmeinnovationen
2016	03894 - Smarta offentliga miljöer
2014	03992 - Framtidens hållbara avfallshantering i tät urban miljö: ESS/Brunnshög
2014	04104 - Skåne/Tammerfors - innovation i stad och region
2011	04229 - MAX IV
2015	04320 - Hållbart Vardagsresande Genom Dynamisk Kollektivtrafik
2012	04469 - MAX IV 2012
2015	04485 - Idésluss Lund
2016	04535 - Utveckling och test av modell för innovationsledning i städers komplexa samverkansmiljöer med många aktörer o behov
2013	05115 - CIRCLE etapp 2
2013	05124 - MAX IV
2016	05292 - Open city sensor network
2014	05809 - Innovativ användning av restvärme
2015	05852 - Framtidens biobaserade byggande och boende
2014	06005 - Innovationsupphandling av återanvändningssystem - PILOTTEST
2015	06042 - Future by Lund 2.0
2015	06457 - Restvärme för hållbara och attraktiva städer
2015	07054 - Urban Magma

Bilaga 5 Missivbrev och intervjuguide

Hej,

Handelshögskolan i Göteborg genomför på uppdrag av Vinnova en effektanalys av myndighetens samtliga satsningar i Göteborg, Borås och Lund under perioden 2010–2016. Avsikten är att ge en bild av om och i sådana fall hur Vinnovas satsningar har påverkat städers strukturella förmåga att fungera som testbäddar och arenor för innovation och utveckling. Det empiriska underlaget består främst av projektrapporter och intervjuer i respektive stad. Effektanalysen ska lämnas till regeringen i mars 2018.

Enligt uppgifter från Vinnova har du medverkat i (eller lett projektet) ”xxxxxxxxx” och vi skulle därför vilja träffa dig för en intervju nu i augusti eller första halvan av september.

Dina erfarenheter och reflektioner är viktiga för Vinnova och vi hoppas att du har möjlighet att medverka i studien. Intervjun tar ca 1 timma och vi kan komma till dig.

Ring eller maila mig så snart som möjligt, så vi kan boka en tid att träffas!

Med vänlig hälsning,

NN

Intervjuguide – projektdeltagare

Inledande presentation av forskningsprojektet och ev. presentation över de projekt som ingår i studien.

Projektets ursprung

- Vilka problemställningar/utmaningar adresseras i satsningarna (komplexa och över flera olika politikområden, långvariga och djupt rotade?)
- Vilka tog initiativ till projektet och vilka var de huvudsakliga drivkrafterna (problem, önskemål eller möjligheter)?
- Fanns det en initial samsyn eller jämkades olika intressen?
- Förelåg det några diskussioner om problem med priviligierad åtkomst eller andra demokratiska underskott, etiska utmaningar?

Projektets direkta resultat

- Vilka var de huvudsakliga projektresultaten?
- Hur skulle du beskriva innovationshöjden?
- Vad saknades för att den skulle varit högre?

Projektets genomförande – samverkan

- Vem initierar och driver i processen i huvudsak (offentlig, privat, kombination)
- Vad vinner olika aktörer på att medverka?
- Hur bedrevs samverkan med olika parter i projektet? Blev det som tänkt? Vad kan göras bättre?
- Kom nya aktörer med under arbetets gång? Varför och hur då?
- Hur hanterades eventuell konkurrens?
- Bedrevs samverkan med andra projekt? Varför då? På vilket sätt?

Projektets genomförande – experimenterande

- Gjorde ni test av olika slag i staden? Hur då?
- Vad var utmaningarna i detta arbete?

Projektets genomförande – lärande

- Hur skulle du beskriva kunskapsbildningen i projektet internt såväl som externt?
- Hur utvärderades projektresultatet? (I projektet (egna utvärderingar) och/eller av andra (till exempel oberoende analyser))
- Vad har förändrats med avseende på det som inte blev så bra?
- Vems ansvar är det att följa upp och föra erfarenheter vidare?
- Hur genomfördes spridning av resultaten från projektet?

Indirekta, långsiktiga effekter

- Vad har (vad hoppas du att) projektet lett till (kommer att leda till) i ett längre eller större perspektiv?
- På vilket sätt har det (kan det komma att) påverkat utvecklingen i staden?
- Har projektet skapat någon form av långsiktig kapacitet?
- Vem eller vilka var viktiga för att detta resultat skulle uppnås?
- Vad kan förändras för att dessa sekundära effekter ska bli än mer betydande?

Kommunens roll

- Vad är kommunens roll i utvecklingsarbetet anser du?
- Vad borde deras roll vara?
- Vilka svårigheter ser du för kommunen att samverka med andra aktörer?

Vinnovas roll

- Vilken betydelse spelade kontakten med Vinnova och Vinnovas stöd för projektet?
- Vad hade ni gjort om ni inte fått medel?
- Hur bör statliga stöd för denna typ av utvecklingsstöd utformas för att bättre möte lokala behov?

Vinnovas publikationer mars 2018

Vinnova Rapport

VR 2018:

01 Social innovation i Sverige - *Kartläggning av ekosystemet för social innovation*

02 Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer - *Analys och rekommendationer*

03 Från living labs till transition labs - *En forskningsöversikt och kartläggning av innovationsmiljöer för hållbara städer*

04 Slimmat, snabbt och svenskt - *Samverkan och ledarskap under Sverigeförhandlingen om höghastighetståg*

05 Staden som arena för innovation - *En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan*

VR 2017:

01 Att skapa förutsättningar för innovation - *Erfarenheter från "Idéslussar i kommuner - förstudie 2015"*

02 Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg - *Portföljutvärdering av Vinnovas program*

03 Samband mellan immateriella tillgångar, innovation och ekonomisk tillväxt - *Två kunskapsöversikter*

04 På jakt bland forskare och managementkonsulter - *Klinisk forskning och praktiknära kunskapsutveckling inom managementområdet*

05 Utvärdering strategiska innovationsprogram – *Första utvärderingen av Innovair, BioInnovation, IoT Sverige, Smartare Elektroniksystem, SIO Grafen och Swelife*

06 Why manufacture in Sweden? *Strengths and best practice - a summary of "Flaggskeppsfabriken" (För svensk fullversion se VR 2016:07)*

VR 2016:

01 Third Evaluation of VINN Excellence Centres - *AFC, BiMaC Innovation, BIOMATCELL, CESC, CHASE, ECO2, Faste, FUNMAT, GHz, HELIX, Hero-m, iPack, Mobile Life, ProNova, SAMOT, SuMo & WINGQUIST*

02 Third Evaluation of Berzelii Centres - *Exselent, UPSC & Uppsala Berzelii*

03 NOVA - Verktyg och metoder för normkreativ innovation *(för engelsk version se VR 2016:06)*

04 Forskning och utveckling för ökad jämställdhet - *Följeforskning om Vinnovas regeringsuppdrag avseende behovsmotiverad forskning för ökad jämställdhet 2013-2015*

05 This is about Change - *Ten years as an on-going evaluator of the Triple Steelix initiative (För svensk version se VR 2015:05)*

06 NOVA – tools and methods for norm-creative innovation *(för svensk version se VR 2016:03)*

07 Flaggskeppsfabriken - *Styrkor i svensk produktion (För engelsk sammanfattning se VR 2017:06)*

08 Flaggskeppsmetodiken - *En arbetsmetod för industriellt erfarenhetsutbyte*

09 Evaluating the Role of HEIs´ Interaction with Surrounding Society - *Development Pilot in Sweden 2013-2016*

10 Utvärdering strategiska innovationsprogram - *Första utvärderingen av Processindustriell IT och automation, Produktion 2030, Gruv- och metallutvinning, Lättvikt och Metalliska material*

11 Shaping the Future now - Good Start! *International evaluation of Geo Life Region, Smart Housing Småland and The Paper Province 2.0*

VR 2015:

01 Bumpy flying at high altitude? - *International evaluation of Smart Textiles, The Biorefinery of the Future and Peak Innovation*

02 From green forest to green commodity chemicals - *Evaluating the potential for large-scale production in Sweden for three value chains*

03 Innovationstävlingar i Sverige - *insikter och lärdomar*

04 Future Smart Industry - *perspektiv på industriomvandling*

05 Det handlar om förändring - *Tio år som följeforskare i Triple Steelix (För engelsk version se VR 2016:05)*

06 Evaluation of the Programme Multidisciplinary BIO - *The strategic Japanese-Swedish cooperation programme 2005 - 2014*

07 Nätverksstyrning av transportinnovation

08 Ersättningssystem för innovation i vård och omsorg – *En studie av åtta projekt som utvecklar nya ersättningsmodeller*

VR 2014:

01 Vägar till välfärdsinnovation - *Hur ersättningsmodeller och impact bonds kan stimulera nytänkande och innovation i offentlig verksamhet*

02 Jämställdhet på köpet? - *Marknadsfeminism, innovation och normkritik*

03 Googlemodellen - *Företagsledning för kontinuerlig innovation i en föränderlig värld*

04 Öppna data 2014 - *Nulägesanalys.*

05 Institute Excellence Centres - IEC -*En utvärdering av programmet*

06 The many Faces of Implementation

07 Slututvärdering Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården

Vinnova Information

VI 2018:

01 Årsredovisning 2017

VI 2017:

01 Forskning inom gruv- och mineralområdet - *En studie av styrkor och samverkan*

02 Projektkatalog 2016 Utmaningsdriven innovation Steg 1 - *Initieringsprojekt*

03 Projektkatalog 2016 Utmaningsdriven innovation Steg 2 - *Samverkansprojekt*

04 Projektkatalog 2016 Utmaningsdriven innovation Steg 3 - *Följdinvesteringsprojekt*

05 Årsredovisning 2016

06 Challenge-Driven Innovation - *Societal challenges as opportunities for growth (för svensk version se VI 2016:07)*

07 FFI Årsrapport 2016 - *Samverkan för stark svensk fordonsindustri och miljöanpassade samt säkra transporte*

VI 2016:

01 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 1-2015 - *Initieringsprojekt*

02 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 2-2015 - *Samverkansprojekt*

03 Projektkatalog Utmaningsdriven innovation Steg 3-2015 - *Följdinvesteringsprojekt*

04 Årsredovisning 2015

05 FFI Årsrapport 2015 - *Samverkan för stark svensk fordonsindustri och miljöanpassade samt säkra transporter*

06 Innovation för ett attraktivare Sverige - Sammanfattning *(Kortversion av VI 2015:07)*

07 Utmaningsdriven innovation - *Samhällsutmaningar som tillväxtmöjligheter (för engelsk version se VI 2017:06)*

08 Vinnväxt - *A programme renewing and moving Sweden ahead*

VI 2015:

01 Insatser för innovationer inom Hälsa

02 FFI Årsrapport 2014 - *Samverkan för stark svensk fordonsindustri och miljöanpassade samt säkra transporter*

03 Social innovation - Exempel

04 Social innovation

05 Årsredovisning 2014

06 Sweden needs FFI *(för svensk version se VI 2015:10)*

07 Innovation för ett attraktivare Sverige - *Underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017-2020 - Huvudrapport (för sammanfattning se VI 2016:06, för analysrapport se VI 2015:08)*

08 Förutsättningar för innovationspolitik i Sverige - *Underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017-2027 - Analysrapport (för huvudrapport se VI 2015:07)*

09 *UTGÅR, ersätts av VI 2016:07*

10 Sverige behöver FFI *(för engelsk version se VI 2015:06)*

11 *UTGÅR, ersätts av VI 2017:06*

Vinnova Analys

VA 2017:

01 The Energy Industry in Sweden continues to grow - *Analysis of companies in the energy industry 2007-2014 - business segments, age structures, gender equality and competence. (För svensk version se VA 2016:05)*

02 Hårdare, lättare och snabbare - *Effektanalys av ett urval av Vinnovas materialrelaterade satsningar*

03 Årsbok 2016 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning och innovation*

04 The automotive industry in Sweden - *A cluster study*

VA 2016:

01 Vinnväxt - Ett innovativt program i takt med tiden

02 Årsbok 2015 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning & innovation*

03 Effektanalys av Vinnväxt-programmet - *Analys av effekter och nytta*

04 Chemical Industry Companies in Sweden - *Update including data for competence analysis*

05 Energibranschen i Sverige fortsätter växa - *Analys av företag i energibranschen 2007-204 - branschdelar, åldersstrukturer, jämställdhet och kompetens. (För engelsk version se VA 2017:01)*

06 Omvandling och fasta tillstånd – *Materialvetenskapens etablering vid svenska universitet*

07 Svensk konsultsektor i ny belysning - *Utvecklingstrender och dynamik*

VA 2015:

01 Årsbok 2014 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning & innovation*

02 Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv

03 Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället - *Effekter av forsknings- och innovationsfinansiärers insatser*

04 Företag i Tåg- och järnvägsbranschen i Sverige - *2007-2013*

05 FoU-program för Små och Medelstora Företag - *Metodologiskt ramverk för effektanalyser*

06 Small and beautiful - *The ICT success of Finland & Sweden*

07 National Research and Innovation Councils as an Instrument of Innovation Governance - *Characteristics and challenges*

08 Kartläggning och behovsinventering av test- & demonstrationsinfrastruktur

VA 2014:

01 Resultat från 18 VINN Excellence Center redovisade 2012 - *Sammanställning av enkätresultaten. (För engelsk version se VA 2014:02)*

02 Results from 18 VINN Excellence Centres reported in 2012 - *Compilation of the survey results. (För svensk version se VA 2014:01)*

03 Global trends with local effects - *The Swedish Life Science Industry 1998-2012*

04 Årsbok 2013 - *Svenskt deltagande i europeiska program för forskning och innovation.*

05 Innovations and new technology - *what is the role of research? Implications for public policy. (För svensk version se VA 2013:13)*

06 Hälsoekonomisk effektanalys - *av forskning inom programmet Innovationer för framtidens hälsa.*

07 Sino-Swedish Eco-Innovation Collaboration - *Towards a new pathway for shared green growth opportunity.*

08 Företag inom svensk massa- och pappersindustri - *2007-2012*

09 Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter

Produktion & layout: Vinnova kommunikation
Mars 2018

Vinnova bidrar till att stärka Sveriges innovationsförmåga för hållbar tillväxt

Post: Vinnova, SE-101 58 Stockholm, Sweden Besök/Office: Mäster Samuelsgatan 56
+46 8 473 30 00 vinnova@vinnova.se vinnova.se