

# Design och policylab

## Delrapport, mars 2019

På uppdrag av VINNOVA inom regeringsuppdrag N2017/01832/IFK

### Sammanfattning

Den här delrapporten innehåller analys och ramverk för följeforskningen kring designdrivna policylab till och med mars 2019. Rapporten bygger på intervjuer och workshops med deltagare från de 12 insatserna.

Sammanfattningsvis kan i det här läget konstateras att insatserna bidragit med ett ökat intresse för att använda experimenterande angreppssätt i myndigheters sätt att arbeta med utveckling baserat på regler och policy, en community av förespråkare för designdrivet arbete i sådan utveckling, samt ett antal exempel på hur arbete med att få till insatser av sådant designdrivet arbete kan gå till.

Det kan också konstateras att resultaten hittills pekar på vikten av att framtida insatser fokuserar än mer på att bygga organisatorisk designförmåga, på de unika förutsättningar som finns i Sverige att bli internationellt ledande forskningsaktör inom området, samt på vikten av att lägga såväl mikro, meso samt makroperspektiv på den vidareutveckling som behövs nationellt.

## Innehåll

1	Översikt .....	3
1.1	Rekommendationer .....	3
1.1.1	Fokus: bygga organisatorisk förmåga.....	3
1.1.2	Fokus: ledande forskningsnation .....	3
1.1.3	Fokus: nationella utvecklingsprocesser.....	4
1.2	Teman identifierade i analysen .....	4
1.2.1	En breddning av repertoaren för att driva omställning.....	4
1.2.2	En ökad medvetenhet för vilka syften design kan användas .....	5
1.2.3	Behov av att utveckla förmåga snarare än kapacitet.....	5
1.2.4	Tydliggörande av behovet av nationella kunskapsprocesser .....	<b>Fel!</b>
	<b>Bokmärket är inte definierat.</b>	
1.2.5	Goda förutsättningar att leda forskningen inom området.....	6
1.3	Perspektiv från teori och andra satsningar .....	6
1.3.1	Practice, Program, Preconditions .....	6
1.3.2	Organisatorisk förmåga .....	7
1.3.3	Skala och sprida .....	8
1.3.4	Den nationella nivån .....	9
1.4	Relation till tidigare VINNOVA projekt .....	<b>Fel! Bokmärket är inte definierat.</b>
1.5	Referenser .....	11

# 1 Översikt

I den här översikten sammanställs de analytiska resultat som framkommit till och med mitten av mars 2019 från följeforskningen till Regeringsuppdraget ” Uppdrag att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess”. Professor Stefan Holmlid fick i uppdrag av VINNOVA att följeforska genomförda och pågående policylabbinsatser under perioden 1 nov 2018 till 31 oktober 2019, för att systematisera den kunskap som finns kring designdrivet policylabbande

Føljeforskningen utgår från intervjuer med företrädare för de olika insatserna, deltagande designers, ansvariga på VINNOVA, workshops med designers, och myndighetsföreträdare, material från insatserna, samt deltagande i möte mellan designers och en myndighet. Intervjuserien fortsätter under våren och utvidgas till myndighetsledning, liksom deltagande i pågående labbprocesser. Analysen sammanläggs då med en fördjupad kunskapsöversikt.

De policylabbinsatser som bedrivits följer dels på en efterfrågan på att genomföra sådana med designdrivna metoder från tidigare utredningar, och dels på en internationell utveckling där detta förespråkas och ibland praktiseras. De insatser som studerats här sticker ut från andra med avseende på den samlade antalet insatser koordinerade från en och samma part, att de genomförts med designdrivna metoder i konstellationer mellan designkonsulter och myndigheter, att det gjorts följeforskning, samt att insatserna gjorts under resurssnåla förhållanden.

Inledningsvis presenteras några övergripande rekommendationer, följt av några generella analytiska teman, vilka därefter underbyggs av några teoretiska perspektiv och tidigare studier.

## 1.1 Rekommendationer

Baserat på den initiala analysen av intervjuer, workshops och material från genomförda policylab, samt tidigare studier av design i och för offentlig sektor kan redan nu följande övergripande rekommendationer ges

### 1.1.1 Fokus: bygga organisatorisk förmåga

I fortsatta satsningar bör utgångspunkten vara att det skall byggas uthållig organisatorisk förmåga.

### 1.1.2 Fokus: ledande inom forskning

I Sverige finns mycket goda förutsättningar att bli ledande kring forskning inom mötet mellan design och policy.

### 1.1.3 Fokus: nationella utvecklingsprocesser

## 1.2 Teman identifierade i analysen

### 1.2.1 En breddning av repertoaren för att driva omställning

Den samlade analysen av de olika labbinsatser som gjorts är att det designdrivna arbetssättet kan ses som ett av flera sätt att driva omställningar i verksamheter. Av de 14 labbinsatserna har alla experimenterat med ett eller flera arbetssätt som är typiska för design. De direkta designinsatserna har varit små och begränsade, men har föregåtts av ett förankringsarbete mellan myndigheterna och VINNOVA. Flera av aktörerna tar ansatsen vidare, genom att utbilda sig genom Innovationsguiden, forma innovationsteam/avdelningar, eller genom att arbeta med generell metodutveckling.

Design *breddar repertoaren* för en organisation att arbeta med omställningar, och kompletterar därför andra angreppssätt, som tex teknikdrivna, affärsdrivna, processdrivna, etc. Omställningarna som myndigheterna har arbetat med spänner från sätt att möta de man är till för, över att arbeta med nya metoder i sin verksamhetsutveckling, över att arbeta med regelutformning på nya sätt, till att verksamheten helt skall utgå från medborgarna.

#### Omställning policy

De senaste åren har det drivits ett antal större omställningsprogram inom offentlig sektor. Några exempel på detta är personcentrerad vård (gm patientlagen, SKLs Nära Vård, etc.), tillitsbaserad styrning (gm Tillitsdelegationen, New Public Governance, etc), och designdriven offentlig innovation (gm EUs handlingsprogram för designdriven innovation, Innovationslab i offentlig sektor, etc).

På flera sätt berör dessa också en större principiell omställning av hur policy tas fram och utvecklas. Från en tradition som tar ett institutionellt perspektiv till ett mer deliberationistiskt perspektiv (Bobrow 2006; Linder & Peters, 1988), möjligen med inslag av det som kallas policy enactment (Braun, Maguire and Ball 2010; Colebatch, 2017).

I studien märks tydligt hur myndigheterna *vill* till ett nytt läge där:

- De ges mer ansvar och förtroende för att arbeta med utveckling, inte bara implementera sådant som beslutats
- De samverkar för att åstadkomma systemlösningar istället för silolösningar
- Det finns en koordinerande part för sådant man inte själv mäktar med

Vid en omställning från nuläget till andra styrformer och andra sätt att arbeta med policyutveckling, vore det naturligt att samtidigt inte hålla fast vid en institutionalistisk syn på policyutveckling, utan inkludera deliberativa ansatser och policy enactment. Design som ansats ger vissa typer förmåga att hantera den typen av omställningsprocesser, som inte finns tillgängliga genom t.ex. det traditionella utredningsväsendet.

De exempel som arbetats fram i VINNOVAs satsning ger viktiga och intressanta inblickar i vad som krävs och hur man kan arbeta med regel och policyutveckling med designdrivna angreppssätt.

### 1.2.2 En ökad medvetenhet för vilka syften design kan användas

Det senaste decenniet har offentlig sektor börjat arbeta med design som en av flera innovations/utvecklingspraktiker. SVID och SKL utvecklade Innovationsguiden mellan 2016 och 2018 och som fungerar som en inkörsport för många till design för utveckling/innovation av offentliga tjänster. Ett flertal VINNOVA finansierade projekt har fokuserat på design i offentlig sektor.

I policylabbinsatserna har myndigheter fått möjlighet att inte bara arbeta med den direkta utvecklingen av sin tjänsteprocess, utan också synliggjort hur designansatser kan användas för att arbeta och experimentera med bl.a. regler utformning och kommunikationsprocesser med de man är till för.

Vid en omställning från t.ex. New Public Management till ett nyläge kommer det att krävas av myndigheter att de har kapacitet och förmåga att arbeta med utveckling och innovation. Designansatsen är idag en självklar del av en sådan repertoar, men det är fortfarande inte självklart för offentliga organisationer hur de skall kunna inkludera den.

### 1.2.3 Behov av att utveckla förmåga snarare än kapacitet

Många tidigare satsningar fokuserar på design som en isolerad praktik, där idealet har varit att design skall finnas närvarande i det strategiska och/eller i policy. Detta uttryck ofta i form av en trapp- eller mognadsmodell.

Många tidigare insatser som har formats i den andan, fokuserar på att låta organisationer prova på design, man antar ett upplevelsebaserat lärande perspektiv, så också i policylabbinsatserna.

Många deltagare i projekten blir inspirerade av att ha arbetat på ett nytt sätt, mött de man är till för på mer jämlik bas, deltagit i uttrycksfulla och experimenterande metoder, etc. Många berättelser från policylabbinsatserna har den karaktären. Det här är återkommande i många innovationssatsningar på offentlig sektor där design använts som inslag. Energin hos de som blir företrädare är viktig, men måste också ges en riktning.

Många av designinsatserna i policylabbinsatserna är mycket korta, i andra varianter av policylabb pågår designinsatserna över längre tidsperiod, eller är mer omfattande i arbetsinsats. En annan skillnad från många andra satsningar är att det finns en förberedelseprocess, ofta med myndighetens ledning för att förankra att projektet skall genomföras. Det är bra och i den mån man fokuserat på att utveckla ledarnas förmåga att skapa förutsättningar för det nya arbetssättet, så följer det rekommendationer från tidigare projekt. Följeforskningen har i nuläget inte följt upp detta, men kommer att göra det under våren 2019

En utmaning, som tidigare noterats i studier av design i offentlig sektor, är att få organisationerna att *inte* fortsätta med projekt efter projekt med enkla designmetoder och designverktyg, det riskerar att bli en dålig kunskapsspiral för design i organisationerna (Holmlid & Malmberg, 2018). Projektfokus förstärker också idén om att man först utvecklar, och sedan implementerar, vilket inte är en korrekt bild av hur designdrivet arbete fungerar.

Istället behöver man lyfta perspektivet och bygga sin organisatoriska designförmåga. Det handlar om att fokusera på de förutsättningar, mekanismer och processer som gör att design lyfts fram och integreras som en självklar del i en verksamhet. Här finns en del forskningsarbete gjort bl.a. av Lisa Malmberg, Josina Vink m.fl. som går att bygga vidare på.

#### 1.2.4 Goda förutsättningar att leda forskningen inom området

Sverige har unika förutsättningar att bli ledande kunskapsnation inom design och policy. Dels finns ett brett och stort antal aktörer som uttrycker vilja att arbeta vidare med design och policy, vilket gör att forskningen kan göras praktisknära. Dels finns centrala forskningsresurser i Sverige, bland annat vid Linköpings Universitet (design för tjänster och policy, statsvetenskap), Malmö Universitet (social innovation), samt genom Tillitsdelegationens kopplingar till Karlstad Universitet (tjänsteforskning) och Örebro Universitet (design för tjänster och policy). Bland annat ligger i utlysningen Kompetenscentrum 2020 ett förslag på ett kompetenscentrum där Design och Policy är ett centralt forskningstema.

I flera andra länder där det finns och drivs policylabbs görs i princip ingen forskning på området. Till viss del beror detta på att praktisknära forskning i offentlig sektor inte är så vanlig, särskilt inte i offentlig sektors utvecklingsarbete. Till viss del beror det på att man har allvarliga och relativt akuta problem att jobba med, vilket medför att man lägger resurserna helt och hållet på görandet.

Flera av det svenska innovationssystemets spetsaktörer och stödorganisationer håller inte jämna steg med vare sig forskningen eller praktikens utveckling inom området policylabbande, särskilt avseende designdrivna arbetsätt. Att tydliggöra uppdrag till dessa att dels innovera sina egna sätt att se på vad innovation är och hur innovation åstadkoms är centralt, och att dels utveckla sin egen designförmåga ter sig som en naturlig följd.

### 1.3 Perspektiv från teori och andra satsningar

Här följer en kortfattad redovisning av de perspektiv som använts för att förstå materialet och driva följeforskningen. Det är till viss del teoretiska perspektiv, och till viss del kunskap från andra satsningar.

#### 1.3.1 Practice, Program, Preconditions

Policylabbinsatserna har en dubbelhet i sig. Dels syftar de till att myndigheterna skall arbeta med policy- och regelrelaterad utveckling. Dels syftar de till att

introducera design som ett lämpligt arbetssätt att göra detta på. Det är med andra ord två olika praktiker som policylabbinsatserna arbetar med att skapa handlingsutrymme för.

I studier av samproduktion av välfärd, speciellt integration genom sport, har det utvecklats en modell för att förstå hur en praktik etableras och upprätthålls, genom ett medvetet arbete med program och förutsättningar (Holmlid & Ekholm, in review).

En analys av de olika insatserna baserat på denna analysmodell kommer att göras under våren 2019.

### 1.3.2 Organisatorisk förmåga

En modell som utvecklats för att förstå hur offentliga organisationer kan arbeta mot att integrera design som en av flera praktiker är framtagen av Lisa Malmberg. Den går i princip ut på att en organisation arbetar med tre lärandeprocesser; en explorativ, en transformativ och en exploativ. Den explorativa är typiskt när en organisation, tex genom individer eller mindre grupper, upptäcker ett nytt sätt att arbeta på och prövar på det. Den transformativa handlar om att organisationen har sätt att arbeta på, så att sådant som upptäcks genom det explorativa kan tas vidare i organisationens utveckling. Ofta handlar det om att man identifierar ömsesidiga anpassningar av utvecklingsmetodik som behöver göras för att på sikt integrera det nya, kompetensutvecklingsprogram, etc.

Explorativa lärprocesser i form av upplevelsebaserat lärande är ofta framgångsrikt i att skapa förståelse för ett användarcentrerat arbetssätt, och kan visa vilket värde en design ansats bidrar med, men det ger väldigt lite utrymme för reflektion hur arbetssättet skall kunna tas vidare i nya projekt eller vidare i organisationen (Malmberg & Wetter Edman, 2016; Malmberg, 2017). Den här vanliga typen av ansats lägger stort ansvar på den enskilde individen att ta det nya arbetssättet vidare i organisationen, utan att ge ledning hur detta kan göras (Malmberg, 2017). Trots att deltagare ofta lämnar projekten eller insatserna med mycket energi och inspiration, och en vilja att få flera att använda det nya arbetssättet, så upplever de att det enda sättet de kan göra det på är som förespråkare för design (Malmberg, 2017; Holmlid & Malmberg, 2018).

Kontentan är att det är nödvändigt att satsningar handlar om att bygga organisatorisk designförmåga, inte lära ut design till enskilda individer i organisationer i projektform.

Begränsningar hos mognadsmodeller

Mognadsmodeller i form av trappor är vanliga inom designområdet, och särskilt från design promotion organisationer. Men de är på många sätt missvisande, men ger en bedrägligt lätt modell att kommunicera. Strategiska, taktiska och operativa nivåer existerar parallellt i alla organisationer, och design finns därför parallellt inom dessa samtidigt. Design finns redan på plats i alla organisationer, även om design inte alltid för så stort utrymme som andra generella perspektiv och

praktiker. Därför bör man snarare betrakta det sätt på vilket integrationen av design som praktik hanteras medvetet och med att utvecklas koordinerat och i samverkan mellan de olika nivåerna, som tecken på en mer eller mindre välutvecklad organisation. Med andra ord, det krävs mer än top-management support för att lyckas med design i en organisation.

Absorptive capacity

När design adderas till repertoaren av ansatser för att driva omställning skapar man också nya sätt att fånga impulser till förändring och omställning. Det är inte bara en metod för att arbeta med brukare och olika visualiseringstekniker.

I korthet kan man säga att de gestaltande arbetssätten, där inkludering och deltagande är centralt, ger nya sätt att närma sig både omvärlden och det man gör på, samt nya sätt att förstå det man fångar in.

Förnyelselabbs arbete med materiella uttryck för att man skall kunna dela med sig av upplevelser är ett sådant exempel, eller Livsmedelsverkets sätt att skapa dialogrummet med rennäringen är ett annat.

Det öppnar för att se inte bara design, utan också andra arbetssätt som en absorptiv förmåga i organisationen, och som en del av ett organisatoriskt lärande.

### 1.3.3 Skala och sprida

Det finns ganska lite kunskap om hur man kan skala eller sprida policylabbs som sådana, eller de resultat som kommer ut ur policylabbs. En parallell att titta på är hur man resonerar kring skalning och spridning av sociala innovationer. Dels handlar det om att sprida innovationer, dels handlar det om att arbeta med infrastrukturering

Att skala och sprida

Mulgan (2006) pratar om den här typen av spridning som "generative diffusion". Det innebär att det inte är en enkel kopia som skapas, utan det krävs ömsesidig anpassning och innovativitet. I studier av hur sociala innovationer sprids och skalas har man identifierat tre former av skalning (Moore et al., 2015; Westley et al., 2014):

- Scaling out; som innebär skalning sker genom att innovationen implementeras på fler ställen och därmed når fler människor
- Scaling up; som innebär att skalning sker genom att systemförändringar görs för att på så sätt undanröja det som skapar specifika problem
- Scaling deep; som innebär att skalning sker genom transformativt lärande

Infrastrukturering

I många fall när sociala innovationer består av lösningar och processer som omfattar aktörer från flera olika sektorer, används konceptet "infrastructuring" för att förstå och beskriva det arbete som görs för att möjliggöra för innovation att



etableras och leva vidare (Björgvinsson et al., 2010; Hillgren et al., 2011; Manzini, 2015; Suchman, 2002).

Det kan handla om de processer som används för att bygga upp infrastrukturer som går bortanför en specifik insats, för att understödja fortsatt utveckling och uthållighet i det operativa arbetet (Hillgren, Seravalli & Emilsson, 2011). Centralt för det arbetet är kalibrering mellan och inom de olika berörda kontexterna (Star & Ruhleder, 1996).

Infrastrukturering kan också ses som en ansats för att förstå hur styrning och ledning av experimentella interventioner, särskilt i relation till relationella kvaliteter som tillit, och kollaborativa aspekter av fleraktörsinsatser (Jégou and Manzini, 2008).

I relation till policyutveckling finns ett tydligt behov av formalisering, som kan åstadkomma stabila och anpassningsbara institutioner, som också är användbara (Herrera, 2016; Mirvis, Herrera, Googins & Albreda, 2016).

#### 1.3.4 Den nationella nivån

I många sammanhang där policylabb förs på tal, finns en föreställning om att det som *egentligen* behövs är ett policylabb eller ett policylabbande på regeringskanslinivå. Bilden är säklart komplexare än så, där kunskapsintegration kommer att vara centralt.

Mikro, meso, makro

I ett myndighetssystem där många aktörer använder design, där många aktörer vill arbeta med utvecklingsuppdrag, och där många aktörer vill arbeta mer experimentellt finns kapacitet, kompetens och förmåga på många nivåer i systemet. Att prata om vad som behövs på nationell nivå måste alltid innebära att man beskriver den helheten, och studerar vad det är som behöver kompletteras för att helheten skall bli bättre. Varje myndighet eller aktör kan betraktas som sin egen, med ett mikroperspektiv, samverkan och relationerna mellan konstellationer av dem som ett mesoperspektiv, och den helhet som alla utgör blir då ett makroperspektiv.

Rodrigues och Vink (2016) pekar på spänningen mellan att se systemet som ett externt designobjekt, och att arbeta med design inifrån systemet. Design kan vara en innovationspraktik som gör det möjligt att arbeta med interorganisatoriska innovationsprocesser.

Om målet är att den svenska statsförvaltningen skall arbeta med designdrivna arbetssätt för att utveckla regler och policy, kommer varje myndighet/aktör sett ur ett mikroperspektiv behöva ha kompetenser och resurser för att arbeta med sina interna utmaningar. Ur meso och makroperspektivet kommer det att behövas andra kompetenser och förmågor som gör att konstellationer av aktörer kan arbeta ihop. Det kan till exempel handla om att etablera processer för att utveckla praktikkompetensen hos myndigheterna, och regelverk om hur myndigheter får dela och nyttja varandras resurser, eller hur man skapar öppna forum för lärande

mellan organisationerna. Det kan ur ett makroperspektiv behövs en internationellt trovärdig och handlingskraftig dialogpartner, som sträcker sig över flera olika departement och fokuserar på att utveckla designförmågan i hela systemet.

Labb eller inte labb

En annan frågeställning är om det skall vara ett labb, eller inte. Ett labb är en *lösning* på något. Som skall bidra med något. Frågan är vad ett labb skall bidra med och göra. Många gånger används lösningen "labb" i organisationer för att kunna samla ihop resurser och kunskaper under en tid, och sedan när det inte längre finns motiv att organisera sig på det viset, omfördelas resurser i nya konstellationer. Ett av de absolut viktigaste uppdragen för en labbledning är att arbeta med de transformativa lärprocesserna i organisationen för att på lång sikt och uthålligt integrera de för organisationen nyttiga och vettiga kunskapande resurserna som labbet består av.

Så, samtidigt som labb är en lösning, och är till för något, så bör man fråga sig vad ett labb inte är en lösning på. Med ett designperspektiv, så är det viktigare att arbeta med att förstå de bakomliggande utmaningarna än att förutbestämma en lösning.

Labb kan vara både en organisatorisk lösning, en plats och/eller plattform för gemensamt arbete där arbete pågår och lärande sker. Labb kan också ses som en projektmetodik, en metod, ett arbetssätt som appliceras för att lösa identifierade utmaningar. Ibland används labb för att skapa förutsättningar för arbete tvärs funktioner inom organisation och med brukare/användare, alternativt som en faciliterande process för samarbeten med andra organisationer.

## 1.4 Referenser

- Björgvinsson, E., Ehn, P. & Hillgren, P. A. (2010). Participatory design and democratizing innovation. In: Proceedings of the 11th Biennial participatory design conference (41-50). ACM.
- Bobrow, D. (2006). Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult. In Handbook of public policy, 75-96.
- Braun, A., M. Maguire, and S.J. Ball. (2010). Policy enactment in the UK secondary school: examining policy, practice and school positioning. *Journal of Education Policy*, 25(4):547-560.
- Colebatch, H. K. (2017). The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. *Public Policy and Administration*, 0(0):1-19.
- Ekholm, D & Holmlid, S. (in review). Formalizing sports-based interventions in cross-sectoral cooperation: governing and infrastructuring practice, program and preconditions.
- Herrera, M.E.B. (2016). Social innovation for bridging societal divides: Process or leader? A qualitative comparative analysis. *Journal of Business Research* 69, 5241-5247. doi: 10.1016/j.jbusres.2016.04.119
- Hillgren, P-A., Seravalli, A. & Emilson, A. (2011). Prototyping and infrastructuring in design for social innovation. *CoDesign* 7(3-4), 169-183.
- Holmlid, S., & Malmberg, L. (2018). Learning to design in public sector organisations: A critique towards effectiveness of design integration. In *ServDes2018. Service Design Proof of Concept, Proceedings of the ServDes. 2018 Conference, 18-20 June, Milano, Italy (No. 150, pp. 37-48)*. Linköping University Electronic Press.
- Jégou F., & Manzini, E. (2008) Collaborative services: social innovation and design for sustainability. Edizioni POLI.design: Milan.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). The analysis of design or the design of analysis? *Review of Policy Research*, 7(4):738-750.
- Malmberg, L. (2017). *Building Design Capability in the Public Sector: Expanding the Horizons of Development (Vol. 1831)*. Linköping University Electronic Press.
- Malmberg, L., & Wetter-Edman, K. (2016). *Design in Public Sector: Exploring Antecedents of Sustained Design Capability*, 1286–1307. Boston: Design Management Institute.

<https://drive.google.com/file/d/0B18fShUDcthCOGs4UWtJSW1zaDA/view>.  
Retrieved: 2016-12-05

Manzini, E. (2015). *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation*. MIT press.

Mirvis, P., Herrera, M.E.B., Googins, B., & Albareda, L. (2016). Corporate social innovation: How firms learn to innovate for the greater good. *Journal of Business Research* 69, 5014-5021. doi: 10.1016/j.jbusres.2016.04.073

Moore, M. L., Riddell, D., & Vocisano, D. (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: Strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship* 58, 67-84.

Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: technology, governance, globalization* 1(2), 145-162.

Star, S.L., & Ruhleder, K. (1996). Steps toward an ecology of infrastructure: Design and access for large information spaces. *Information systems research* 7 (1), 111-134. doi: 10.1287/isre.7.1.111

Suchman, L. (2002). Located accountabilities in technology production. *Scandinavian Journal of Information Systems* 14(2), 91-105.

Westley, F., Antadze, N., Riddell, D. J., Robinson, K. & Geobey, S. (2014). Five configurations for scaling up social innovation: Case examples of nonprofit organizations from Canada. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(3), 234-260.

# **Uppdrag att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess**

---

JAKOB HELLMAN OCH TOBIAS ÖHMAN

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>5</b>
<b>Genomförande</b>	<b>6</b>
Angreppssätt	6
Metod och process	7
Uppföljning och följeforskning	8
Utvecklingsprojekt	8
Övriga aktiviteter	9
<b>Resultat</b>	<b>11</b>
Beskrivning av resultat	11
En ny process	11
Efterfrågan	11
Kapacitet och förmåga	12
<b>Vinnovas fortsatta arbete</b>	<b>13</b>
Löpande verksamhet	13
Mandat	13
Resurser	14
Potential för Sverige	14
<b>Ekonomisk redovisning</b>	<b>16</b>
<b>Bilaga 1 Utvecklingsprojekt</b>	<b>18</b>
Bättre dialog med innovativa finansiella företag (Finansinspektionen)	18
Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken (Socialstyrelsen)	18
Bättre reglering för delningsekonomin bostad (Skatteverket)	18
Bättre reglering för delningsekonomin transport (Skatteverket och Transportstyrelsen)	19
Brukarinflytande vid inspektion av HVB-hem (Inspektionen för vård och omsorg)	19
Kognitiva risker i skolan (Arbetsmiljöverket)	19
Minskad plastnedskräpning i havet (Naturvårdsverket)	20
Automatiserade fordon (Transportstyrelsen)	20
Digitaliserad process för årsredovisningar (Bolagsverket)	20
Nya föreskrifter vid slaktkontroll (Livsmedelsverket)	20
Underlätta samhällsnyttiga drönare (Transportstyrelsen)	21
Psykisk ohälsa för unga nyanställda i staten (Arbetsgivarverket)	21
Snabbare lagföring av unga (Polismyndigheten)	21

Systemstyrning inom precisionsmedicin (Ekonomistyrningsverket).....	22
Övriga dialoger .....	22

<b>Bilaga 2 Delrapport från följeforskare Stefan Holmlid</b> .....	<b>23</b>
--	-----------

## Sammanfattning

---

Inom regeringsuppdraget *Stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess* har fjorton utvecklingsprojekt med sammanlagt tolv deltagande myndigheter initierats och finansierats. Förutom själva projektfinansieringen har Vinnova arbetat med relationsbyggande aktiviteter och förståelse för olika myndigheters verksamheter, kompetens inom innovationsmetoder, innovationsledning och ett omfattande analysarbete för att omformulera myndighetens upplevda utmaning till en hanterbar utmaning som är lämplig för samarbeten i tidiga skeden. Dessutom har vi bistått med kompetens vid upphandling av processtöd, bemanning av projekten och uppföljning.

Vinnova har valt att utgå från ett antal metodprinciper i samtliga projekt. Dessa principer är internationellt vedertagna inom innovativ policyutveckling bland så kallade policylab och bygger på användarcentrering, behovsdriven utveckling, snabba tester och systemtänkande.

Vinnova har bedrivit ett flertal kommunikationsaktiviteter, bedrivit omvärldsanalys samt skapat strategiska samarbeten med andra organisationer såsom Tillitsdelegationen och Kommittén för teknologisk innovation och etik.

Erfarenheterna av regeringsuppdraget har varit att det största värdet med det utförda arbetet handlade om hur själva processen för att exempelvis utarbeta förslag på ändrade regelverk kan effektiviseras och kvalitetssäkras genom ny innovationsmetodik och nya samarbetssätt. Utöver det tillkom flera väldigt positiva projektresultat i enskilda fall som har och kommer underlätta för innovatörer. Arbetet med regeringsuppdraget har följeforskats. En kompletterande följeforskningsrapport kommer senare under våren.

Vinnova har tagit fram en plan för hur resultaten kan tas tillvara i Vinnovas löpande verksamhet men pekar samtidigt ut flera begränsningar och möjligheter där vi efterfrågar ytterligare politiska initiativ.



## Bakgrund

---

Vinnova fick i mars 2017 regeringens uppdrag att utveckla Vinnovas roll som samverkanspart för regelgivande myndigheter för att förbättra förutsättningarna för att innovationsstöd, regulatorisk rådgivning och tillståndsprocess ska utgöra en sammanhållen process som stöder innovation från idé till marknad. Målet med uppdraget var att stärka Sveriges roll som testbädd för nya innovationer. Uppdraget bestod av följande delar:

1. Vinnova skall undersöka hur samordningen mellan myndigheter kan förbättras för att gynna innovativa företag inom reglerade branscher.
2. Vinnova skall utveckla sin roll som samarbetspart för regelgivande myndigheter med målet att stärka Sveriges roll som testbädd.
3. Uppdraget omfattar specifikt att bistå Finansinspektionen (FI) i sitt uppdrag genom att peka på utmaningar och behov hos innovativa företag som erbjuder finansiella tjänster (fintechbolag).
4. Vinnova bör inhämta synpunkter från Tillväxtverket.
5. Vinnova skall i sin delrapport redogöra för hur man säkerställer att uppdraget skall kunna utvärderas.
6. Vinnova skall i sin slutrapport redovisa för resultatet, hur pengarna har använts samt en plan för hur resultatet skall tillvaratas i Vinnovas löpande verksamhet.

Vinnova lämnade den 1 december 2017 en delrapport som behandlade punkterna 3, 4 och 5 ovan. I föreliggande slutrapport ligger fokus därför på punkterna 1, 2 och 6.

Vinnova skickade även den 16 maj 2018 ett PM till näringsdepartementet med ytterligare uppdateringar kring uppdraget. Utöver de skriftliga rapporterna har Vinnova vid ett flertal tillfällen hållit muntliga föredragningar om uppdraget för tjänstemän på Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Den 29 mars 2019 hölls ett slutseminarium där resultaten från uppdraget presenterades och diskuterades.

## Genomförande

---

I detta kapitel beskriver vi hur vi har tagit oss an regeringsuppdraget samt vilka insatser som har genomförts inom ramen för uppdraget.

### Angreppssätt

Vinnova har sedan en längre tid tillbaka ägnat uppmärksamhet till att förstå hur regler förhåller sig till innovation och samhällsutveckling. I Vinnovas arbete med regeringsuppdraget har följande perspektiv undersökts:

- myndigheters tolkning av lagar, framtagning av regelverk samt hur regler följs upp,
- hur regler interagerar med varandra,
- hur regler kommuniceras samt
- hur processer och tjänster utförs.

Här ingår dels att peka på utvecklingsbehov av befintliga regelverk och dels att föreslå processer för hur nya regelverk kan utvecklas och kontinuerligt anpassas ur ett systemperspektiv.

Tidiga slutsatser i arbetet med uppdraget har varit att regelgivande myndigheter i Sverige har, med något enskilt undantag inte innovationsfrämjande uppgifter. Vinnovas mandat att agera samverkanspart till regelgivande myndigheter bygger därför helt på frivillighet eller kompletterande regeringsuppdrag<sup>1</sup>. Vinnovas mandat att samordna andra myndigheter utan innovationsfrämjande uppgifter är obefintligt, detta regeringsuppdrag till trots.

Utgångspunkten har därför blivit att i första hand arbeta med enskilda myndigheter men samtidigt anlägga ett systemperspektiv samt att komplettera utgångspunkten i behoven från innovatörer i privat sektor med utgångspunkt i myndigheters behov av att arbeta med sin regelutveckling på innovativa sätt. För att långsiktigt uppnå en bättre förståelse för användaren och andra myndigheter krävs att en förmåga och attityd- och kulturförändring byggs upp hos varje enskild myndighet.<sup>2</sup> I slutändan kan detta resultera i bättre myndighetsutövning för

---

<sup>1</sup> Kompletterande regeringsuppdrag förekom endast till Finansinspektionen (Uppdrag till Finansinspektionen avseende innovation till nytta för finansiella företag och konsumenter av finansiella tjänster) samt Transportstyrelsen (Uppdrag att ta fram underlag om obemannade luftfartyg s.k. drönare)

<sup>2</sup> I vår omvärldsanalys vill vi särskilt peka ut imponerande exempel från Singapore och Storbritannien som har byggt upp myndighetsgemensamma labbnätverk med centrala resurser som arbetar enligt "train-the-trainer koncept".

reglerade branscher i synnerhet och bättre processer för skapande, implementering och uppföljning av nya regler i allmänhet.

En fördel med att arbeta med enskilda myndigheter är att man på så vis först skaffa sig erfarenheter kring nya sätt att utveckla och förändra regelverk, förordningar och policyer som sedan lägger grunden för mer komplexa insatser med fler inblandade myndigheter (systemperspektiv), vilket bland annat skulle ytterligare kunna stärka Sverige som en attraktiv testbädd.

Förutom själva projektfinansieringen har Vinnova upplevt att det krävs en rad andra aktiviteter, för att få till stånd utforskande policyprojekt som öppnar upp för bättre samverkan och samarbete mellan myndigheter för att gynna innovativa företag inom reglerade branscher. En av de centrala aspekterna har varit Vinnovas neutralitet, att vi inte företräder en enskild aktör. Utöver detta krävs det kommunikation, relationsbyggande aktiviteter och förståelse för varandras verksamheter, kompetens inom innovationsmetoder, innovationsledning och både kompetens och omfattande analysarbete för att omformulera myndighetens upplevda utmaning till en hanterbar utmaning som är lämplig för samarbeten i tidiga skeden.

## Metod och process

Vinnova har valt att genomföra uppdraget genom att bedriva ett antal projekt tillsammans med andra myndigheter som förvaltar eller utvecklar regelverk. Genom detta arbetssätt har metoder och en process succesivt utvecklats tillsammans med lärdomar och insikter från projekten. Varje enskilda projekt har bemannats med resurser från en kärntrupp på Vinnova, sakkunniga inlånade från Vinnovas övriga verksamheter samt framför allt personer från deltagande myndigheter. Dessutom har konsultbyråer inom tjänstedesign deltagit aktivt i utvecklingsprojekten.

Vinnova har valt att utgå från ett antal metodprinciper i samtliga projekt. Dessa principer är internationellt vedertagna inom innovativ policyutveckling och policylab<sup>3</sup> och bygger på användarcentrering, behovsdriven utveckling, snabba tester och systemtänkande. Design thinking och lean startup är vanliga benämningar, men det viktigaste för oss är inte etiketterna utan vad arbetssätten innebär. Metoderna är utformade för att skapa bättre förståelse och lösningar för användarna, dvs de utanför myndigheternas egna organisationer vars beteenden reglerna avser styra. Arbetssättet är iterativt med relativt korta intensiva insatser och stor vikt läggs vid lärande och förbättring av metod och process.

Sådana metoder skapar insikter om hur större delar av samhället och framför allt olika myndigheters samlade inverkan ter sig hos användarna. Detta skapar i sin tur en oberoende grund för bättre samarbete och samverkan mellan myndigheter då den inte baseras på en enskild

---

<sup>3</sup> Policylab kan förklaras som en grupp aktörer med olika kompetenser som vill utveckla ett regelverk. I policylabbet använder de en uppsättning användarcentrerade metoder och kompetenser för att testa, experimentera och lära inom policyutveckling.

myndighets särintressen eller föreställningar utan snarare på upplevelser hos dem som myndigheterna är till för.

Processutvecklingen har handlat om hur de enskilda projekten skall utformas i fråga om initiering, formulering, avgränsning av utmaning, planering samt vilket angreppssätt som skall användas. Dels i fråga om finansiering, bidrag, upphandling av processtöd, bemanning och uppföljning.

## Uppföljning och följeforskning

I delrapporteringen beskrevs vilken utvärderingsmodell vi har använt oss av.

Under uppdragets sista år uppkom behovet av att knyta till sig en följeforskare för att få en mer systematisk bild av det som har gjorts. För detta anlidade Vinnova Stefan Holmlid, professor i design vid Linköpings universitet. I vissa delar har även Tillitsdelegationens forskningsledare Katarina Wetter Edman deltagit. Stefan Holmlid kommer senare under våren 2019 att lämna en mer omfattande forskarrapport som kommer att komplettera denna slutrapport. Några första preliminära slutsatser finns med i Bilaga 2, men slutrapporten tar inte utgångspunkt i dessa.

Följeforskningens tidsplan, faktumet att flera projekt inte har hunnit avslutas samt eftersom uppdragets inriktning till viss del har breddats så avser även Vinnova att inkomma till Näringsdepartementet med en kompletterande rapport längre fram.

## Utvecklingsprojekt

Vinnova har valt att lägga upp arbetet i form av ett antal utvecklingsprojekt tillsammans med andra myndigheter. Vår analys av portföljen visar att projekten i huvudsak har berört fyra behovsområden.

- 1) Innovationsperspektivet: där regler ibland i onödan bromsar innovation och tillväxten i nya marknader.
- 2) Verksamhetsperspektivet: där regler och avsaknad av incitament i vissa fall hämmar offentlig verksamhet från att dra fördel av befintliga lösningar framför allt inom digitalisering.
- 3) Regelgivarperspektivet: där regler inte når avsedd effekt och nya metoder behövs för att snabbare och mer träffsäkert förstå reglernas effekt i praktiken.
- 4) Systemperspektivet: där olika regler inom olika områden kan vara logiska och väl motiverade var och en för sig, men där den samlade effekten av olika regel- och lagstiftningskomplex innebär att en önskvärd utveckling hämmas.

Samtliga genomförda 14 projekt med 12 olika myndigheter (Transportstyrelsen har deltagit i tre olika projekt) finns beskrivna i bilaga 1.

Myndighet	Ämne
Finansinspektionen	Bättre dialog med innovativa finansiella företag
Socialstyrelsen	Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken
Skatteverket	Bättre reglering för delningsekonomin bostad
Skatteverket och Transportstyrelsen	Bättre reglering för delningsekonomin transport
Transportstyrelsen	Automatiserade fordon
Arbetsmiljöverket	Kognitiva risker i skolan
Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen	Brukarinflytande vid inspektion av HVB-hem
Livsmedelsverket	Köttkontroll
Bolagsverket	Digitaliserad process för årsredovisningar
Naturvårdsverket	Minskad plastnedskräpning i havet
Ekonomistyrningsverket	Systemstyrning inom precisionsmedicin
Transportstyrelsen	Underlätta samhällsnyttiga drönare
Polismyndigheten	Snabbare lagföring av unga
Arbetsgivarverket	Psykisk ohälsa för unga nyanställda i staten

## Övriga aktiviteter

Förutom stödet till utvecklingsprojekt har Vinnova bedrivit ett flertal kommunikationsaktiviteter. Syftet har dels varit att skapa intresse och förståelse för uppdraget men även att kommunicera uppdragets resultat. Vi har arrangerat fyra seminarier för myndigheter och regeringskansliet, varav ett även innehöll en utbildningsdel med danska policylabbet MindLab. Dessutom har vi medverkat som föreläsare vid ett flertal arrangemang.

En webbplats har tagits fram med ett flertal artiklar och intervjuer, två filmer har producerats och en artikel i det internationella forumet Apolitical har publicerats. Dessutom kommer Vinnovas podcast Innovation att ha Smart policyutveckling som tema för nästkommande avsnitt.

Vinnova har inom ramen för regeringsuppdraget bedrivit omvärldsanalys och besökt Danmark, Belgien, Storbritannien och Singapore samt träffat företrädare för policylabb från Österrike, Norge, Finland och Chile. Ett internationellt nätverk har byggts upp.

Vi har även skapat strategiska samarbeten med andra organisationer. Till dessa hör Tillitsdelegationen. Vi har deltagit i deras expertgrupp, bidragit med material till slutbetänkandet, haft regelbundna avstämningar samt undertecknat en överenskommelse. Även med nystartade KOMET (Kommittén för teknologisk innovation och etik) har vi haft ett flertal möten och erfarenhetsutbyten.

Den 19 mars arrangerade vi en workshop för samtliga myndigheter som har deltagit i regeringsuppdraget under ledning av vår följeforskare Stefan Holmlid samt Tillitsdelegationens forskningsledare Katarina Wetter Edman. Fokus var på att utbyta erfarenheter och samla upp lärdomar från arbetet under de senaste två åren.

## Resultat

---

Resultaten av de enskilda projekten beskrivs i Bilaga 1, Utvecklingsprojekt. I detta kapitel beskrivs övergripande, utifrån uppföljning och följeforskning, vad Vinnova anser är det sammanvägda resultatet. Vi diskuterar även hur dessa resultat kopplar till uppdragsgivarens ambitioner.

### Beskrivning av resultat

Det inledande arbetet med uppdraget gick till stor del ut på att bygga relationer och utforska förutsättningarna för samverkan mellan Vinnova och andra myndigheter. Ju längre tiden gick inträdde en större mognad och förståelse för utformningen av samverkansprojekt med bibehållen självständighet och respekt för var och ens uppdrag från huvudmännen. Det finns stor potential att stärka statliga myndigheters förmåga att hantera frågeställningar och behov som kan uppkomma under innovationsprocessen för innovativa företag inom reglerade branscher. Erfarenheterna av regeringsuppdraget hittills har dock varit att det största värdet med policylabb handlar om hur själva processen för att exempelvis utarbeta förslag på ändrade regelverk kan effektiviseras och kvalitetssäkras genom ny innovationsmetodik och nya samarbetsätt.

### En ny process

Utifrån fjorton utvecklingsprojekt och många andra aktiviteter har vi skapat en succesivt förbättrad process som vi med grund i våra egna utvärderingar kan se ökar samordning och samverkan. Processen är inte begränsad till att skapa nytta för innovativa företag inom reglerade branscher och inte heller för att skapa samordning endast mellan myndigheter. Det kan även leda till bättre förmåga för både innovativa företag, innovativ offentlig verksamhet samt för invånarna som myndigheterna är till för. Dessutom skapar processen en metod- och innovationskompetens hos deltagande myndigheter. Processutvecklingen har handlat om hur de enskilda projekten skall utformas i fråga om initiering, formulering, avgränsning av utmaning, planering samt vilket angreppssätt som skall användas. Dels i fråga om finansiering, bidrag, upphandling av processtöd, bemanning och uppföljning.

### Efterfrågan

Hos medverkande myndigheter har regeringsuppdraget skapat en förståelse för innovationsmetoder och för innovatörer av olika slag. Innovationsmetoderna i sig efterfrågas idag i betydligt större omfattning. Smart policyutveckling och policylabb är del av en större internationell rörelse som regeringsuppdraget bidragit väsentligt till för Sveriges del. Denna efterfrågan tillsammans med det faktum att tolv myndigheter faktiskt valde att utmana sig själva

genom att arbeta med innovationsmetoder och med andra aktörer som man normalt inte samarbetar med menar vi är viktiga steg för utveckling av statsförvaltningen och därmed i förlängningen bättre kvalitet i juridiska och ekonomiska styrmedel.

## Kapacitet och förmåga

Ett stort antal av de medverkande myndigheter har utvecklat egna kunskaper i innovationsmetoder eftersom samtliga utvecklingsprojekt har haft en djup involvering och intensivt deltagande med egen personal. Detta har utbildat personerna som varit med och förändrat synsättet på hur regler kan tas fram och hur utvecklingsarbete kan gå till. Stefan Holmlid lyfter i sin följeforskning att det är viktigt att fokusera på de förutsättningar, mekanismer och processer som gör att design lyfts fram och integreras som en självklar del i en verksamhet.

Vinnova har utvecklat sin roll som samarbetspart för regelgivande myndigheter med målet att regler och verksamheter bättre skall kunna svara mot innovatörers, företags och invånares behov. Däri ingår också att Sverige har stärkt sin roll som testbädd.

Eftersom näringslivet i form av designbyråer är en viktig del av processen och har involverats i samtliga projekt så har dess kompetens och förmåga att bistå i komplexa samhällsproblem stärkts. Det innebär att ekosystemet för innovation och reglering stärks vilket stärker Sveriges roll som testbädd och myndigheternas förmåga att samarbeta för hållbar tillväxt.

En annan sorts kapacitet i systemet (samhället) är att deltagande i designdrivna utvecklingsprojekt skapar tillit och samverkan mellan enheter från deltagande myndighet, mellan myndigheterna som deltar och mellan myndigheterna och deltagande innovativa företag eller medborgare. Metoderna och arbetet har bidragit till att öka förståelse för varandras olika roller och ansvar och gå på djupet kring missförstånd och invanda föreställningar. Samordning mellan myndigheter har varit en viktig del i syftet med uppdraget och här tror vi att det finns stor potential att utforska ytterligare.



## Vinnovas fortsatta arbete

---

I detta kapitel beskriver vi en plan för hur resultaten kan tas tillvara i Vinnovas löpande verksamhet samt vilka möjligheter och begränsningar vi kan se inom ramen för det.

### Löpande verksamhet

Vinnova satsar huvuddelen av sina resurser på enskilda forsknings- och innovationsprojekt. Även om det ofta sker med krav på samverkan så klarar inte alltid lösningarna av att bana väg för sin egen användning. Sammanhanget eller systemet som lösningarna skall användas i är ibland inte tillräckligt anpassat. Om offentliga spelregler och regelverk för hur systemen fungerar blir mer innovationsvänliga kommer Vinnovas insatser att skapa större värde i samhället. Det är huvudskälet till att Vinnova behöver öka sitt fokus på detta område. Lärdomar från arbetet med regeringsuppdraget kan framförallt användas på tre sätt i den löpande verksamheten:

- 1) Informera finansierade innovationsprojekt om vikten att inkludera ett policyperspektiv. Det kan handla om att understryka vikten av att inkludera och upprätta en dialog tidigt med reglerande aktörer. Vinnova har redan börjat med sådana aktiviteter.
- 2) Utforma utlysningar för innovationsprojekt med ett policyperspektiv. Vinnova har exempelvis genomfört en utlysning för projekt som utreder policy- och beteendefrågor som underlättar för en biobaserad och/eller cirkulär ekonomi samt en utlysning för Verklighetslabb inom offentlig miljö där integrerat policyarbete ingick.
- 3) Skapa förutsättningar för riktade utlysningar till att stödja förmåga och kapacitet i offentlig sektor att arbeta med agil policyutveckling. I Storbritannien har man exempelvis instiftat Regulators Pioneer Fund för att stödja reglerande myndigheter att jobba mer agilt och proaktivt.

Inom ramen för uppdraget har vi dock identifierat ett antal begränsningar för att kunna ta tillvara resultaten och verkligen få effekt på ett bredare plan. Det handlar såväl om hur samordningen mellan myndigheter kan förbättras och utvecklingen av Vinnova som samarbetspart för regelgivande myndigheter med målet att stärka Sveriges roll som testbädd.

### Mandat

Precis som vi har understrukit tidigare i rapporten så har inte Vinnova något tydligt mandat att vare sig samordna regelgivande myndigheter eller utgöra en självklar samverkanspart. Inte heller har regelgivande myndigheter några effektiva styrsignaler att de ska arbeta

innovationsfrämjande eller samverkande. Undantagen har varit Finansinspektionen och Transportstyrelsen.

Med regeringsuppdraget som grund har det under två år funnits ett begränsat mandat som Vinnova har utnyttjat till fullo. Utan regeringsuppdrag eller liknande har Vinnova svårt att fortsätta med liknande insatser som till så stor del bygger på medverkan i konkreta projekt.

## Resurser

I relation till Vinnovas löpande verksamhet har arbetet med regeringsuppdraget varit ovanligt arbetskrävande sett till storleken på det finansiella stödet. Ofta har processen för att överhuvudtaget få ett projekt till stånd innefattat ett stort antal möten och dialoger och det har inte varit ovanligt med en process på 6-9 månader för att skapa förutsättningar till ett utvecklingsprojekt. Medarbetare från Vinnova har också stöttat arbetet när det väl är igång. Regler kring vilka av Vinnovas anslag som kostnader för genomförande kan belasta, försvårar förutsättningarna till viss del.

## Potential för Sverige

Vinnova har inte blivit ombudda att inkomma med särskilda rekommendationer kring vad som borde göras för att åstadkomma smartare och mer innovativ policyutveckling i Sverige. Vi vill dock avsluta med några kommentarer om vägen framåt.

Vinnova anser att en lovande process har tagits fram för att förbättra regelgivande myndigheters samverkan och att regeringsuppdraget redan skapat effekter på den övergripande komplexa utmaningen att utveckla moderna arbetssätt kring framtagande och utvärdering av juridiska (regelverk) och ekonomiska styrmedel.

Men vi ser potentialen till att nå större effekt i form av fortsatt uppbyggnad av efterfrågan och kapacitet och framför allt i form av långsiktiga samarbeten med andra myndigheter inom ännu mer komplexa utmaningar och större effekter för hållbar tillväxt och samhällsnytta. Det senaste året har bland annat Tillitsdelegationen, Digitaliseringsrådet och OECD lagt fram förslag i denna anda.<sup>4</sup> Det är tydligt att vi behöver bättre förstå och agera utifrån hur regelverk och policyprocesser påverkar innovationsklimatet men även utifrån hur transformativa teknologier och systeminnovationsområden ändrar förutsättningarna för policyutveckling. I det sammanhanget är Kommittén för teknologisk innovation och etik en viktig aktör.

Den delen av policyprocessen som rör lagstiftningsområdet och framtagande av förordningar har inte berörts inom ramen för Vinnovas uppdrag. Internationellt sett är det här de flesta

---

<sup>4</sup>Med tillit växer handlingsutrymmet (2018), En lägesbild av digital innovation (2018), OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden (2018), Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (2018)

policylabbar har sitt fokus. Exempelvis skulle delar av utredningsväsendet behöva utvecklas för att ha förmåga att arbeta mer som ett nationellt policylabbar.

Det finns också en potential i ett mer strukturerat arbetssätt för att samla upp och sammanställa policyhinder eller policymöjligheter som framkommer i finansierade innovationsprojekt. Våra erfarenheter är att det ofta handlar om tolkningar av regelverk som är möjliga att agera på utan att blanda in exempelvis regeringskansliet.

För att kunna realisera potentialen behöver långsiktiga förutsättningar skapas i form av mandat och resurser. Utöver frågetecken kring Vinnovas mandat och resurser anser vi att det även behövs

- motsvarande mandat och resurser hos andra myndigheter, inte minst de som arbetar mot hela den statliga förvaltningen samt
- koordinering av smart policyutveckling som kräver flera aktörers medverkan.
- dras tydliga lärdomar från länder i framkant.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vi kan bidra med många konkreta exempel och analyser där vi särskilt vill lyfta fram Singapore, Storbritannien, Finland och Kanada.

---

## Ekonomisk redovisning

I den ekonomiska redovisningen ingår endast FoI-medel (bidrag) som betalats ut till projekt som ett resultat av regeringsuppdraget. Projekt som är finansierade inom andra satsningar eller av deltagande myndigheter själva listas här för helhetens skull trots att det inte finns något tillhörande bidrag. Bidraget har inte täckt alla kostnader i projekten.

Myndighet	Ämne	Bidrag	Kommentar
Finansinspektionen	Bättre dialog med innovativa finansiella företag	0 kr	Vinnova upphandlade konsultstödet direkt.
Socialstyrelsen	Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken	2.544.000 kr	Insatsen ingår i ett större projekt med flera bidragsmottagare.
Skatteverket	Bättre reglering för delningsekonomin bostad	530.000 kr	
Skatteverket och Transportstyrelsen	Bättre reglering för delningsekonomin transport	0 kr	Insatsen ingår i ett större projekt där arbetet med regeringsuppdraget har bidragit.
Transportstyrelsen	Automatiserade fordon	0 kr	Insatsen ingår i ett större projekt där arbetet med regeringsuppdraget har bidragit.
Arbetsmiljöverket	Kognitiva risker i skolan	700.000 kr	
Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen	Brukarinflytande vid inspektion av HVB-hem	500.000 kr	

Livsmedels- verket	Köttkontroll	192.000 kr	
Bolagsverket	Digitaliserad process för årsredovisningar	150.000 kr	
Naturvårds- verket	Minskad plastnedskräpning i havet	0 kr	
Ekonomi- styrnings- verket	Systemstyrning inom precisionsmedicin	500.000 kr	
Transport- styrelsen	Underlätta samhällsnyttiga drönare	300.000 kr	Rise är både bidragsmottagare och processtöd
Polismyndig- heten	Snabbare lagföring av unga	585.000 kr	Beslutsdatum för projektet inföll 2019
Arbetsgivar- verket	Psykisk ohälsa för unga nyanställda i staten	550.000 kr	

Totalt har 6.550.000 kr utdelats i bidrag.

## Bilaga 1 Utvecklingsprojekt

---

### Bättre dialog med innovativa finansiella företag (Finansinspektionen)

**Vad gjorde vi:** En kartläggning av behoven hos företag som utvecklar innovativa finansiella tjänster när det gäller förmåga och kostnader för att följa regler och de processer som Finansinspektionen förvaltar.

**Direkta resultat:** Insikter om vad företagen anser behövs, vad som skulle kunna vara en kostnadseffektiv lösning samt en mätbart förbättrad attitydförbättring. Enligt enkätundersökning så ansåg många att denna övning hade ändrat deras syn på FI i positiv riktning.

**Vad resultaten har lett till:** Ett innovationscenter inrättades hos Finansinspektionen och metoden som användes har anpassats till en process som används regelbundet hos Finansinspektionen.

### Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken (Socialstyrelsen)

**Vad gjorde vi:** Utredning av hur klagomålshandlingen inom äldreomsorgen sker i praktiken tillsammans med det danska policylabbet Mindlab och Uppsala kommun.

**Direkta resultat:** Insikter om att kvalitetsarbetet kan identifiera försämringar och mindre väl lyckas ta tillvara förbättringsförslag samt att vad som anses vara försämringar utgår ifrån vad verksamheten definierar som försämring.

**Vad resultaten har lett till:** Inspiration till andra projekt med koppling till innovation, t.ex. när det gäller utvecklingen av nationella standarder inom e-hälsa. Kunskaper från projektet har utnyttjats i arbetet med att ta fram en innovationsstrategi för hur myndigheten skall underlätta för kommuner och landsting att främja innovation.

### Bättre reglering för delningsekonomin bostad (Skatteverket)

**Vad gjorde vi:** Insiktsarbete samt lösningsförslag rörande uthyrarens förutsättningar och drivkrafter att rapportera underlag för beskattning vid uthyrning av privatbostad.

**Direkta resultat:** Insikter om att bristande inrapportering mest effektivt kan lösas med ändrad kommunikationsstrategi istället för andra mer kostsamma eller för tillväxten potentiellt negativa lösningar.

**Vad resultaten har lett till:** Lösningsförslag och rekommendationer för hur utmaningen med delningsekonomi kan hanteras. En bred förankring inom myndigheten för arbetssättet och insikter om nyttan att arbeta kundcentrerat proaktivt och tidigt i policyutvecklingsprocessen. Arbete pågår att skapa strukturerade former för detta. Ett flertal personer från olika avdelningar

inom myndigheten är ny aktiva förespråkare för agil policyutveckling. Samverkan kring andra utmaningar rörande innovation, delningsekonomi och skatt.

## Bättre reglering för delningsekonomi transport (Skatteverket och Transportstyrelsen)

**Vad gjorde vi:** Skapade strukturerade dialoger med branschen, myndigheterna, Vinnova och ett större Vinnova-finansierat projekt.

**Direkta resultat:** Insikter om oväntade oavsiktliga effekter av tillämpningen av skatteregler samt dess orsaker i form av de kombinerade tolkningarna hos myndigheterna.

**Vad resultaten har lett till:** Ny möjlighet för privatpersoner som delar sin bil att dra av milkostnad. Andra mer långtgående förslag som behöver tas till politisk nivå.

## Brukarinflytande vid inspektion av HVB-hem (Inspektionen för vård och omsorg)

**Vad gjorde vi:** Insats med ursprung ur Tillitsdelegationen där Vinnova skapade aktivt samarbete mellan bl.a. IVO och Socialstyrelsen för att utvärdera hur kvaliteten ur brukares och verksamheters perspektiv kan förbättras genom ändrad form av tillsyn på HVB-hem.

**Direkta resultat:** Insikter om att det finns avgörande skillnader mellan vad reglerna definierar som kvalitet och som idag utgör grunden för tillsyn samt vad brukarna anser utgör kvalitet. Insatsen kunde stärka ett större projekt till att fokusera på vad som ger störst effekt till lägsta kostnad vid framtagningen av nya former för tillsyn.

**Vad resultaten har lett till:** Förbättrad samordning mellan myndigheter samt en bred förankring av nya arbetssätt inom IVO som håller på att formaliseras.

## Kognitiva risker i skolan (Arbetsmiljöverket)

**Vad gjorde vi:** Genom metoden behovsdriven utveckling tog vi reda på vad Arbetsmiljöverket och andra aktörer behöver göra för att förebygga kognitiva risker i arbetsmiljön för rektorer, biträdande rektorer och lärare.

**Direkta resultat:** Behovsförståelse som möjliggör effektiva insatser. Insikten att nyckeln till hållbara lösningar ligger i att skapa tillfällen för återhämtning - något som idag inte hanteras tillräckligt effektivt av reglerna för arbetsmiljön.

**Vad resultaten har lett till:** Projektet nyligen avslutat och följderna har inte hunnit materialiseras. Insikterna ligger till grund för ett mer omfattande arbete att förnya relaterade föreskrifter. Förståelse för vad behovsdriven utveckling ställer för krav på organisatorisk förmåga inom myndigheten och samarbetsförmåga mellan myndigheter och verksamheter.

## Minskad plastnedskräpning i havet (Naturvårdsverket)

**Vad gjorde vi:** En designprocess som innehöll konkreta tester av nya styrmedel för att minska plastnedskräpning i havet av glassförpackningar. Vinnova hjälpte till som samverkanspart för att skapa förståelse och ingjuta mod till att prova nya arbetsätt. Vinnova stöttade under upphandlingsprocessen och förankringsprocessen - bland annat med GD-möte.

**Direkta resultat:** Insikter om oväntade orsaker till nedskräpning som är generaliserbara till flera typer av förpackningar. Förslag på nya innovativa styrmedel som främjar hållbara innovationer inom förpackningsindustrin.

**Vad resultaten har lett till:** Regeringsuppdraget drogs tillbaka på grund av pågående relaterat direktiv-arbete inom EU. Arbetet har skapat en bred förståelse för alternativa styrformer och arbetsätt inom Naturvårdsverket. Enheten som arbetar med regeringsuppdrag har utbildats inom tjänstedesign och avser använda arbetsättet för alla regeringsuppdrag där metoden anses lämplig.

## Automatiserade fordon (Transportstyrelsen)

**Vad gjorde vi:** Vinnova stöttar Transportstyrelsen till insikter gällande regeltolkning och tätare dialog med aktörerna när det gäller tester av automatiserade fordon.

**Direkta resultat:** Möjliggörande av tester.

**Vad resultaten har lett till:** Bredare förståelse för vikten av test och dialog med branschens aktörer.

## Digitaliserad process för årsredovisningar (Bolagsverket)

**Vad gjorde vi:** En att kartläggning av möjliga negativa konsekvenser för mindre, ofta nystartade företag, med ett obligatorium för digital inlämning av årsredovisning. Insatsen utgjordes av ett antal workshops hos Vinnova med målgruppen och ett tiotal myndigheter.

**Direkta resultat:** Insikter om hur ett obligatorium bör utformas och kommuniceras för att minska negativa effekter. Insikter hur myndigheters samlade regelverk påverkas av föreslagna förändring samt hur detta samlat påverka företagen.

**Vad resultaten har lett till:** Underlag för vidare arbete med obligatorium. En strävan att vidareutveckla interna förmågan inom tjänstedesign till att i större utsträckning innefatta policyprocesser och strategisk design. Nya förutsättningar har dock försvårat denna utveckling.

## Nya föreskrifter vid slaktkontroll (Livsmedelsverket)

**Vad gjorde vi:** Livsmedelsverket hade tagit fram nya nödvändiga föreskrifter för köttkontroll som uppfattades orättvisa särskilt av rennäringen med starka reaktioner. Vi möjliggjorde att en konsultfirma genom enkäter och djupintervjuer undersökte problemet bland inblandade på



djupet och skapade ett stormöte mellan bransch och reglerande myndighet där aktörernas olika perspektiv tydliggjordes och nya föreskrifter kunde samskapas.

**Direkta resultat:** En bättre förståelse för föreskrifterna och rennäringens villkor samt en omskrivning av föreslagna föreskrifter.

**Vad resultatet har lett till:** Livsmedelsverket har fått ökad förståelse för metodens möjlighet att lösa missförstånd och komplicerade konflikter samt insikten att starta med metoden tidigare i policyutvecklingsprocessen. Livsmedelsverket sökte hjälp för en liknande process inom viltsvinshanteringen och kontakt förmedlades till Tillväxtverket som för närvarande stöttar policyutvecklingen.

### Underlätta samhällsnyttiga drönare (Transportstyrelsen)

**Vad gjorde vi:** I pågående arbete agerar Vinnova samverkanspart för att stötta Transportstyrelsens regeringsuppdrag i vilket en regel- och behovsöversikt kring s.k. drönare utförs. Deltagande i en större workshop med ca 200 aktörer samt utförande av två planerade ytterligare workshops samt ett antal intervjuer vilket genomförs i samarbete med Rise.

**Direkta resultat:** Sammanställning av utmaningar med nuvarande regelverk. Övriga resultat finns ej ännu.

**Vad resultatet har lett till:** Effekter och följesultat finns ej ännu. Men redan idag för Vinnova en utökad dialog med Transportstyrelsen för att kunna bistå med t.ex. en regulatorisk sandbox.

### Psykisk ohälsa för unga nyanställda i staten (Arbetsgivarverket)

**Vad gjorde vi:** En förberedelsefas på nära 2 år är nu avslutad där formulering av utmaning och förankring av det tänkta arbetssättet utgjort största delen. Projektet går nu in i en intensivare fas. Designkonsulter är rekryterade och en första insats planeras till april 2019.

**Direkta resultat:** Det finns inga direkta projektresultat ännu.

**Vad resultatet har lett till:** Det finns inga följesultat från utvecklingsprojektet ännu. Men konkreta nya gemensamma insatser har redan planerats på ett sätt som inte hade varit möjligt utan uthålligt gemensamt utformningsarbete. Både Vinnova och Arbetsgivarverket har utvecklat sina roller som samverkanspartner. Vi är övertygade om att dessa kommer skapa en mer innovativ arbetsgivarpolitik och kompetensförsörjning som är avgörande för myndigheters framtida innovationsförmåga.

### Snabbare lagföring av unga (Polismyndigheten)

**Vad gjorde vi:** Polisen, som ingår i Tillitsdelegationens Tillits-verkstad, har under en undantagslagstiftning arbetat med snabbare lagföring för vuxna. Positiva erfarenheter vill man nu använda för nya insatser för yngre brottslingar där regler kring delning av information mellan

offentliga aktörer kommer undersökas i ett policylab. Projektet befinner sig tidigt i upphandlingsfasen.

**Direkta resultat:** Det finns inga direkta projektresultat ännu.

**Vad resultaten har lett till:** Förbättrad förståelse för metoder som utgår från användaren har redan uppnåtts. Övriga resultat ännu ej uppnådda.

## Systemstyrning inom precisionsmedicin (Ekonomistyrningsverket)

**Vad gjorde vi:** Vinnova har beviljat bidrag i ett projekt där ESV undersöker nya styrformer för ökad systemstyrning. Som ett första område för tydligare systemperspektiv undersöker man med design- och systemmetodik området för precisionsmedicin. Vinnova har bidragit till att etablera samarbete med aktörer ett större projekt inom precisionsmedicin.

**Direkta resultat:** Det finns inga direkta projektresultat ännu.

**Vad resultaten har lett till:** Det finns inga direkta projektresultat ännu.

## Övriga dialoger

Alla dialoger har inte lett hela vägen fram till konkreta projekt. Några exempel: Vi har under en längre tid försökt få till stånd ett samarbete med Migrationsverket och Svenska Institutet när det gäller kompetensförsörjning inom innovativa branscher. Vi hade en dialog med Boverket om test av nya bostadslösning kring kontorslokaler. Vi har även diskuterat potentiella policyprojekt med Arbetsförmedlingen om gigeconomins konsekvenser, med Lantmäteriet och Skatteverket om blockkedjor och med Patent- och registreringsverket om utbildningsområdet.

## **Bilaga 2 Delrapport från följeforskare Stefan Holmlid**

---