

Att tänka nytt för att göra nytta

– om perspektivskiften i offentlig verksamhet

Slutbetänkande av Innovationsrådet

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:40

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Per José Karlén.
Illustrationer: Per José Karlén och Valja Infodesign AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23955-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen bemyndigade den 5 maj 2011 statsrådet Stefan Attefall att tillkalla en kommitté i form av ett nationellt råd i syfte att höja effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet (dir. 2011:42). Med stöd av bemyndigandet förordnades den 4 augusti 2011 generaldirektören Dan Eliasson som ordförande och som ledamöter förordnades tidigare generaldirektören Birgitta Böhlin, verkställande direktören Carola Lemne, kammarrättspresidenten Thomas Rolén och verkställande direktören Håkan Sörman.

Kommittén har antagit namnet Innovationsrådet.

Som kanslichef anställdes den 15 augusti 2011 kanslirådet Martin Sparr. Från och med den 22 augusti 2011 anställdes Jakob Brandt och Michiko Muto som sekreterare. Kristin Lilieqvist anställdes som sekreterare från och med den 9 januari 2012. Den 8 april 2013 upphörde Michiko Mutos anställning.

Härmed överlämnar vi vårt slutbetänkande *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet* (SOU 2013:40).

Stockholm den 11 juni 2013

Dan Eliasson
Birgitta Böhlin
Carola Lemne
Thomas Rolén
Håkan Sörman

/Martin Sparr
Jakob Brandt
Kristin Lilieqvist

Innehåll

Sammanfattning	11
-----------------------------	-----------

Summary	19
----------------------	-----------

I. BAKGRUND

1 Kommitténs uppdrag och arbete	29
--	-----------

1.1 Direktiven.....	29
---------------------	----

1.2 Vårt arbetssätt	31
---------------------------	----

1.2.1 Kommittémöten	31
---------------------------	----

1.2.2 Avgränsningar	31
---------------------------	----

1.2.3 Arbetsmetod	32
-------------------------	----

1.2.4 Publikationer.....	37
--------------------------	----

1.3 Betänkandets disposition.....	38
-----------------------------------	----

II. CENTRALA BEGREPP OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

2 Att stimulera innovations- och förändringsarbete utifrån ett helhetsperspektiv	39
---	-----------

2.1 Våra uppfattningar i korthet	39
--	----

2.2 Innovationer förändrar tjänster, service och hela system.....	40
---	----

2.3 Varför en innovativ förvaltning?	45
--	----

2.4 Vad som krävs för en innovativ offentlig verksamhet	48
---	----

2.5 En väg mot mer nytänkande och värdeskapande?	49
--	----

3	Värdeskapande system	53
3.1	Våra uppfattningar i korthet.....	53
3.2	Värdeskapande en central utgångspunkt	53
3.3	Värdet skapas i system	56
3.3.1	Att anlägga ett helhetsperspektiv.....	56
3.3.2	Vad ett system är.....	57
3.3.3	Systembaserad verksamhetsutveckling	59
3.3.4	Systembaserat arbete med svårlösta samhällsfrågor	60
3.3.5	Förändring utifrån en systemansats.....	63
4	Människor och företag som kunder och medskapare	67
4.1	Våra uppfattningar i korthet.....	67
4.2	Begreppet kund inom offentlig verksamhet	68
4.2.1	Särdrag för kunder i offentlig verksamhet.....	70
4.2.2	Förmågan att se den enskildes behov påverkar värdeskapandet	71
4.3	Är kundanpassning rättsligt och ekonomiskt försvarbart?	72
4.3.1	Rättsliga aspekter av att utgå från enskildas behov och förutsättningar	72
4.3.2	Dålig kundanpassning driver kostnaderna	75
4.4	Utvecklingsområden avseende kundorientering och kundinvolvering.....	79
4.4.1	Kundens livs- eller verksamhetshändelse som central utgångspunkt (utvecklingsområde 1).....	80
4.4.2	Hantera kunders olikheter (utvecklingsområde 2).....	84
4.4.3	Kunden bjuds in som medskapare (utvecklingsområde 3)	86
4.5	Kvalitet i offentlig verksamhet	87
4.5.1	En central utgångspunkt.....	87
4.5.2	Lagstiftarens krav på kvalitet ser olika ut	88
4.5.3	Myndigheternas kvalitetsarbete	89
4.5.4	Kvalitet utifrån kundnöjdhet.....	92

5	Handlingsutrymmet för innovationer och förändringsarbete	97
5.1	Våra uppfattningar i korthet	97
5.2	Tydliga mål för innovation ger bra grund	98
5.3	Vilka ”politiska hinder” upplever myndigheterna?	99
5.4	Fler innovativa myndighetschefer?	100
5.4.1	Myndighetschefens integritet	101
5.5	Regeringskansliets roll för en innovativ och samverkande offentlig verksamhet	102
5.6	Försöksverksamheter skapar handlingsutrymme	105
5.6.1	Design som kraft i innovationsarbetet	106
5.6.2	Försökslagstiftning.....	107
5.6.3	Randomiserade kontrollerade försök ger mer tillförlitlig kunskap	109
5.7	De statliga myndigheternas finansiella utrymme att ta nya grepp	110
5.8	Stöd till statliga myndigheter att bedriva innovations- och förändringsarbete.....	117
5.8.1	Utvecklingsansvaret för statliga myndigheter är delegerat men uppföljningen är svag	117
5.8.2	Vilket stöd finns?.....	122
5.8.3	Vilket behov av stöd finns?	123
5.9	Nya mekanismer för långsiktighet.....	124
5.9.1	Investeringar i humankapitalet	124
5.9.2	God hushållning med sociala investeringar.....	126
5.9.3	Sociala investeringsfonder.....	128
5.9.4	Obligationer för samhällspåverkan.....	129
6	Motivation, värdegrund, ledarskap och strukturell förmåga.....	133
6.1	Våra uppfattningar i korthet	133
6.2	Stärk det offentliga ledarskapet.....	134
6.3	Värdegrunden är förenlig med förnyelse och innovation....	137

6.4	Motivationen för arbetet – offentlig sektors konkurrensfördel.....	138
6.4.1	Incitament	139
6.4.2	Rätt medarbetare – som kompletterar varandra och utvecklar och använder sin kreativa förmåga	142
6.4.3	Strategiskt innovationsarbete	143
6.5	Engagera fler i problemlösning genom ändamålsenlig infrastruktur för idéer	144
6.6	Samverkan	145
6.6.1	Samverkan är viktig för såväl samhällsnyttan som den enskilde	145
6.6.2	Stora skillnader i förutsättningarna för samverkan... ..	147
7	Resultat i form av betydande förbättringar.....	153
7.1	Våra uppfattningar i korthet	153
7.2	Omfattande utvärderande pågår.....	153
7.3	Dagens utvärderingssystem stärker stuprören och motverkar tillit.....	155
7.4	Att räkna på olika värden	156

III. FÖRSLAG FÖR EN INNOVATIV FÖRVALTNING

8	Överväganden och förslag	159
8.1	Inledning.....	159
8.2	Fokusera på behov, värdeskapande och system	160
8.2.1	Nya perspektiv genom livshändelser och systemsyn	160
8.2.2	Vidareutveckla resultatstyrningen utifrån en helhetssyn	163
8.3	Öka myndigheternas handlingsutrymme	166
8.3.1	Förenkla regelverket	166
8.3.2	Pröva ökat ekonomiskt handlingsutrymme	168
8.3.3	Utred reglering och tillämpning av förvaltnings- och sakanslag	170

8.3.4	Förbättra förutsättningarna att avbryta felsatsningar	171
8.3.5	Utveckla användningen av försöksförfattningar	171
8.3.6	Undvik inrättandet av särskilda granskningsmyndigheter	173
8.4	Bygg en infrastruktur för idé- och kunskapshantering i offentlig verksamhet	177
8.5	Stärk myndigheternas förmåga till ökad innovation och utveckling	180
8.5.1	Låt innovations- och förändringsarbete genomsyra rekrytering och löpande styrning av statliga myndigheter	180
8.5.2	Kunskap om incitament	181
8.5.3	Ge myndighetschefer stöd att leda och utveckla innovativa och samverkande verksamheter	182
8.5.4	Förtydliga utvecklingsperspektivet i den statliga värdegrunden	183
8.5.5	Inrätta ett utvecklings- och kompetenscentrum för tjänsteutveckling.....	184
8.5.6	Utveckla förmågan i Regeringskansliet att stödja förändringar utifrån en helhetssyn	187
8.5.7	Tydligare uppföljning av utveckling och samarbete.....	188
8.6	Pröva nya instrument för sociala investeringar	189
8.6.1	Inrätta en statlig social investeringsfond.....	189
8.6.2	Utfärda obligationer för samhällspåverkan.....	194
9	Konsekvensanalys	199
	Referenser	207
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	219
	Bilaga 2 Innovationsrådets publikationer och aktiviteter	233
	Bilaga 3 Innovationsrådets livshändelsestudie.....	241

Sammanfattning

Inledning

Sverige har en offentlig sektor som i stora delar tillhör de mest väl-fungerande i världen. Det beror på en lyckosam kombination av bl.a. välutbildad personal, flexibel organisering, hög grad av decentralisering, hög grad av tillit samt nyfikenhet på och intresse för att pröva ny teknik, nya metoder och nya tjänster. I Sverige kan vi deklarerera med en knapptryckning, hämta paket samtidigt som vi handlar maten, checka in på patienthotell efter förlossningen och göra enklare medicinska provtagningar i hemmet och få resultaten i läsplattan.

Inte desto mindre finns det även i Sverige betydande utmaningar vad avser exempelvis vikande förtroende för offentliga institutioner, långsiktig finansiering och hantering av vård och omsorg, åldrande befolkning, integration, miljöförstöring, energisystem, utbildningsväsendet, våld, ungdomsarbetslöshet, grov brottslighet och andra svårlösta samhällsfrågor där det offentliga har en betydande roll. Regeringens Framtidskommission har nyligen förtjänstfullt fördjupat sig i flera av dessa ständigt dagsaktuella frågor. Det är sannolikt få av dessa frågor som går att lösa en gång för alla, men det är vår bestämda uppfattning att offentlig verksamhet kan åstadkomma betydligt mer – till samma eller lägre kostnader – än vad som i dag är fallet.

Vår bild är att det sjuder av förändringsvilja och idériakedom i kommuner, landsting och statliga myndigheter. Engagemanget för hur offentlig verksamhet ska vidareutvecklas är stort även hos människor i gemen, företag och i civilsamhället. Denna kraft måste tas tillvara i mycket högre grad än vad som sker i dag. De värden offentlig verksamhet skapar är föränderliga över tid varför en kontinuerligt pågående dialog måste finnas mellan väljare, folkvalda, uppdragsgivare, utförare och ”kunder” om vilka värden som ska åstadkommas och hur. Förvaltningen har här en mycket

viktig roll att lyssna till de synpunkter och behov som människor, företag och andra uttrycker, inte minst eftersom dessa i hög grad är delaktiga i att skapa och upprätthålla värden (t.ex. genom att följa regelverk, leva hälsosamt, hjälpa anhöriga m.m.). Vi menar att öppenhet, inkluderandet av medborgare, företag och civilsamhället i utformningen av offentlig verksamhet samt förbättrad helhetssyn och långsiktighet i det politiska beslutsfattandet är viktiga steg i den fortsatta utvecklingen.

Givet de många utmaningar även Sverige står inför är det naturligtvis ingen tillfällighet att riksdagen har beslutat att offentlig verksamhet ska bli mer innovativ, eller att regeringen har tagit fram en innovationsstrategi som även inkluderar offentlig sektor. För att Sverige ska fortsätta utvecklas som välfärdsstat och gå i bräschen internationellt måste offentlig verksamhet fortsätta att tänka nytt, bryta mönster och utmana det givna.

Innovationsrådets bidrag

Med detta betänkande vill vi stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet på två sätt. För det första genom att lägga förslag som syftar till att ytterligare konkretisera regeringens politik på området. Vi vill förbättra förutsättningarna i offentlig verksamhet att tänka nytt för att göra nytta, att gå från idé till handling och att ta kontrollerade risker.

Våra förslag syftar till att åstadkomma:

- ökat fokus på behov, värdeskapande och system,
- ökat handlingsutrymme för offentliga verksamheter att pröva nya tjänster och former för att uppnå syftet med politiken,
- en infrastruktur för idé- och kunskapshantering,
- stärkt förmåga i offentliga verksamheter att bedriva innovations- och förändringsprocesser, samt
- nya instrument som främjar långsiktiga investeringar i svårlösta samhällsfrågor.

För det andra vill vi stimulera det fortsatta samtalet i kommuner, landsting och statliga myndigheter hos dem som i sitt dagliga arbete är med och utvecklar den offentliga verksamheten. Vi vill därför gärna uppmana regeringen att vid remittering av betänkan-

det, eller på annat sätt, ta in synpunkter inte bara på våra förslag, utan även på våra resonemang och uppfattningar. En viktig fråga i sammanhanget är huruvida resonemangen kan vara till nytta i myndigheternas egna verksamhetsutveckling.

Fokus på behov, värden och system

Vi anser att det behövs tydliga perspektivförskjutningar i offentlig verksamhet. En första sådan rör synen på de behov människor och företag har i sina kontakter med det offentliga och hur dessa på bästa sätt kan mötas inom lagstiftade ramar. Det offentliga är i dag inte i första hand organiserat för att möta behov i människors liv och i företags verksamheter, utan snarare utifrån historiskt betingade regelverk anpassade efter det offentligas behov. Omställningsarbetet att göra offentlig verksamhet mer inriktad på att möta dem verksamheten är till för har pågått under flera decennier men fortfarande upplever alltför många att det är komplicerat att vara i kontakt med det offentliga. Det kan vara en bidragande orsak till det vikande förtroendet för vissa samhällsinstitutioner.

Värdet av offentlig verksamhet för den enskilde skapas inte genom att blanketter är lätta att fylla i, att webbtjänster fungerar bra eller att personalen är kompetent, även om var och en av dessa är viktiga komponenter. Värdet för den enskilde skapas när dennes mål eller delmål har uppnåtts, t.ex. när man tillfrisknat efter operationen, när alla tillstånd är klara och företaget är startat, när man fått ett jobb eller när produktionsanläggningen har byggts ut.

Vi föreslår därför att offentliga tjänster utvecklas utifrån en ny modell som bygger på kunskap om vilka behov människor har i olika livshändelser och företag har i olika verksamhetshändelser.

Den andra perspektivförskjutningen rör synen på samhällsstyrningen och hur offentlig verksamhet skapar värde för människor, företag och samhället i stort. Samhällsstyrningen och dess förutsättningar förändras över tiden. Mycket tyder på att hierarkisk och auktoritativ styrning håller på att ersättas av horisontella, nätverksliknande och mer egalitära styrmekanismer. Det tycks råda enighet om att samhällsstyrningen har blivit allt mer komplicerad, vilket borde medföra ändrade förutsättningar för, och krav på, politikens roll i styrningen. Föreställningen att politiken sätter upp mål som förvaltningen ska förverkliga, lever kvar trots alla belägg för att en sådan distinktion är svår att göra i praktiken och trots att

det sällan finns några tydliga linjära samband mellan politiska beslut och vad som i slutändan faktiskt sker i samhället. Vi menar att de resultat i form av faktisk påverkan på samhället som offentlig verksamhet bidrar med som regel uppstår genom en svåröverskådlig interaktion mellan människor i och utanför myndigheter i *komplexa system*. Därför måste dessa system, snarare än enskilda myndigheter eller enheter, ägnas fördjupad uppmärksamhet, t.ex. vad avser hur de olika delarna interagerar med varandra. Genom bättre förståelse av dessa system, nytänkande och omprövning av dem tror vi att förutsättningarna för en fortsatt välståndsutveckling avsevärt förbättras.

En enkel ansvarsmodell med en ensam ansvarig part och en ensam ansvarsutkrävande part blir då också en bristfällig beskrivning av verkligheten. Många offentliganställda upplever att de arbetar i olika former av partnerskap där olika parter ansvarar för olika sidor av en gemensam verksamhet, dvs. system med flera ansvariga.

Vi föreslår därför att

- förmågan att förstå och hantera komplexitet förstärks, bl.a. i Regeringskansliet. Systemansatsen erbjuder ett förhållningssätt och metoder för att ge nya perspektiv på svårlösta samhällsfrågor, vilket kan bidra till att frigöra innovationskraft.
- offentliga styrsystem utvecklas utifrån ett systemsynsätt så att de fokuserar mer på verklig samhällspåverkan och mindre på detaljer och enskilda organisationers prestationer utifrån en förlegad ansvarsmodell.

Handlingsutrymme för de offentliga verksamheterna

Att riksdag och regering lyfter fram innovation som ett viktigt ledord för offentlig verksamhet bidrar till att skapa ett angeläget handlingsutrymme som offentlig verksamhet bör ta fasta på. Men det finns samtidigt motsatta rörelser som avsevärt begränsar möjligheterna för offentlig verksamhet att utvecklas. Vi tror att förtroende är en viktig grundbult i svensk förvaltning och i utvecklingen av densamma. För att kunna förändra krävs ett ledarskap som vågar, trygga medarbetare och en hög grad av förtroende – mellan politiker och tjänstemän, mellan chefer och medarbetare, mellan myndigheter på olika nivåer och mellan enskilda och det offentliga. Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att bygga vidare på

en av Sveriges främsta tillgångar, tilliten. Vi anser därför att senare års utveckling mot minskad tillit och mer kontroll är kontra-produktiv. Föreställningen att man i ettåriga cykler kan kontrollera, utvärdera och återrapportera sig fram till önskade resultat, i en allt mer komplex tillvaro och i frågor som tar lång tid att förändra, leder fel. Backspeglarna blir så stora att de skymmer sikten framåt. Styrsystem, administrativa rutiner, rädslan att göra fel och en offentlig organisering i tusentals mer eller mindre separerade enheter på olika nivåer hindrar skickliga medarbetare att tillgodose behov i samhället utifrån politikens syfte.

Vi föreslår därför att

- riksdag och regering omprövar sina ställningstaganden att inrätta särskilda myndigheter vars huvudsakliga uppgift är att kontrollera andra myndigheter under regeringen.
- myndigheter under regeringen ges möjlighet att i försöksverksamhet pröva ett större ekonomiskt handlingsutrymme.
- onödiga pålagor på myndigheter i form av omfattande regelverk ses över så att myndigheter kan frigöra resurser för värdeskapande verksamhet till gagn för människor, företag och samhället i stort.

En viktig aspekt av innovations- och förnyelsearbetet är möjligheten att i konkret försöksverksamhet pröva sig fram i begränsad skala för att lära. Eftersom verkligheten är komplex och föränderlig är det svårt att till fullo förutsäga vad olika förändringar får för konsekvenser och hur människor reagerar på en viss åtgärd eller reform. Att utveckla i verklig miljö ger därför viktig kunskap om vilka konsekvenser en förändring faktiskt får i praktiken. Genom att förslag prövas på riktigt inom ramen för försöksverksamheter ges värdefull information inför beslut om ett permanent och nationellt införande av ett visst förslag.

Vi föreslår därför att instrumentet försöksförfattningar används mer systematiskt för att pröva nya lösningar. Försöksförfattningar med tillhörande utvärderingar är ett bra sätt att under kontrollerade former pröva förändringar och skaffa bra beslutsunderlag. Där det är möjligt och etiskt försvarbart bör försöken göras i form av randomiserade kontrollerade försök för att bättre kunna utvinna så tillförlitlig kunskap som möjligt om vilka utvecklingsinsatser som fungerar.

Infrastrukturen för idé- och kunskapshantering

En framgångsfaktor i innovativa organisationer är att varje anställd ses som en möjlig innovatör och genomförare av förändringar. Detta synsätt behöver i ökad utsträckning också genomsyra offentlig sektor. Offentligt anställda har stor kunskap och idérikedom som skulle kunna tas tillvara och kanaliseras bättre än i dag om det fanns ett tydligare stöd. En metod som visat sig vara ändamålsenlig i stora företag som vill förbättra sin innovationsförmåga är uppbyggnaden av nya arbetssätt i kombination med ett IT-stöd genom s.k. idéhanteringssystem. I dessa försöker man matcha idéer som medarbetare vill dela med sig av med de behov eller problem som andra i organisationen söker svar på. Innovationsrådet bedömer att nya arbetssätt för idéutveckling kombinerat med idéhanteringssystem kan bidra till att frigöra medarbetarnas innovationskraft, styra idéer dit de behövs, tydliggöra processen för förbättringsförslag och återkoppling samt sammanföra personer som arbetar med likartad problemlösning i olika delar av offentlig verksamhet. Ett myndighetsgemensamt system för idéhantering, kunskapsdelning och samarbete kan bidra till att effektivisera problemlösning över myndighetsgränserna och i större utsträckning dra nytta av den samlade kompetens och de idéer som finns i offentlig sektor.

Vi föreslår därför att det byggs en infrastruktur för idé- och kunskapshantering i offentlig verksamhet.

Förmågan att bedriva innovations- och förändringsprocesser

Det måste finnas förmåga att bedriva förändringsprocesser utifrån syftet med verksamheten. Det handlar om såväl enskilda individers motivation och kompetens som organisationers förmåga att, enskilt eller i samverkan, gå från idé till genomförande, för att ändra beteenden och skapa värde.

Genomslaget för en innovativ och samverkande förvaltning påverkas i hög grad av vilken inställning och kompetens som de som är satta att leda verksamheten har. Att leda och utveckla lärande organisationer samt att främja innovationer och nytänkande kräver särskild kompetens. Innovations- och förnyelsedimensionen måste göras mer framträdande vid rekryteringsförfarandet för att få ledare som har rätt kompetens och inställning att leda en föränderlig förvaltning. Detta tillsammans med lämpliga arbetsvillkor och möjli-

gen även incitament kan bidra till fler ledare som kan, vill och vågar utveckla offentlig verksamhet.

Vi föreslår därför att

- förmåga till och erfarenhet av innovations- och förändringsarbete ska vara en del i framtagandet av kravprofiler för rekrytering av myndighetschefer.
- ett program för myndighetschefer som stödjer dem i arbetet att utveckla och förnya offentlig verksamhet tas fram.
- olika former av incitament som kan gagna ett uthålligt förnyelsearbete utifrån en helhetssyn analyseras närmare.

Det offentliga kunskap och förmåga att tänka nytt och utveckla verksamheter behöver förstärkas och metoder för att förstå och förändra olika komplexa system behöver vidareutvecklas. Det behövs en offentlig kraftsamling för att vidareutveckla offentliga tjänster utifrån människors och företags perspektiv och behov. Design, beteendevetenskap och etnologi är exempel på discipliner som kan bidra till att utveckla tjänster och service till människor och företag, policyprocesser och andra förändringar av olika system. Innovationsrådets bedömning är att det finns en efterfrågan hos flera myndigheter att i större utsträckning kunna söka och få handfast stöd för att utveckla såväl den interna verksamheten som samverkan över myndighets- och organisationsgränser.

Vi föreslår därför att ett utvecklings- och kompetenscentrum för offentliga tjänster bildas. Centrumet ska vara en permanent utvecklingsmiljö där en kritisk massa av olika kompetenser ska finnas i syfte att bygga upp kunskap om människors och företags behov av offentliga tjänster utifrån ett helhetsperspektiv, t.ex. utifrån olika s.k. livshändelser.

Ansvaret för att fortlöpande utveckla den statliga verksamheten ligger på respektive myndighet. Myndigheter ska också samarbeta för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete. Det finns ingen nämnvärd uppföljning i dag av i vilken mån myndigheter faktiskt fortlöpande utvecklar verksamheten eller samarbetar.

Vi föreslår därför att Riksrevisionen finner former för att granska hur myndigheter under regeringen lever upp till kraven på fortlöpande verksamhetsutveckling och samarbete, enligt myndighetsförordningen.

Nya instrument som främjar långsiktiga investeringar i svårlösta samhällsfrågor

Kortsiktighet i offentlig verksamhet leder till dålig hushållning av samhällets resurser och gör det svårt att uthålligt ta itu med de svårlösta samhällsfrågorna. Det är självklart på det viset att förhållandevis små kostnader i ett tidigt skede är bättre än stora kostnader i ett senare skede. Vi tror därför att det är angeläget att pröva ytterligare mekanismer som säkerställer långsiktig hushållning och att det offentliga utvecklar förmågan att identifiera, beräkna och genomföra viktiga samhällsinvesteringar i humankapitalet. Vi tror att det behövs nya former för sociala investeringar.

Vi föreslår därför att

- en social investeringsfond inrättas med staten som huvudman. Fondens huvudsyfte är att minska omfattningen av sådana samhällsproblem som kan förebyggas och därigenom främja ett effektivare resursutnyttjande över tid, mellan sektorer och mellan huvudmän.
- staten utfärdar en ny form av samhällspåverkande obligationer i en försöksverksamhet. Obligationen syftar till att attrahera helt nytt kapital för vissa svårlösta samhällsfrågor och ger bl.a. möjligheter att pröva nya metoder utan att riskera offentliga medel.

Summary

Intruduction

Sweden has a public sector that in many ways is one of the most efficient in the world. This is thanks to a successful combination of well-educated staff, flexible organisation, a high degree of decentralisation, a high level of confidence, and a curiosity about and interest in testing new technologies, new methods and new services. In Sweden, you can file your tax return at the touch of a button, collect a parcel while doing your food shopping, check into a patient hotel after giving birth, and conduct simple medical tests at home and see the results on your computer.

Nonetheless, Sweden is also facing significant challenges in terms of waning confidence in public institutions, long-term financing of health and social care, energy systems, an ageing population, integration, environmental damage, the education system, violence, youth unemployment, serious crime and other social issues that are difficult to solve. The Government's Commission on the Future of Sweden has recently carried out an invaluable in-depth study of these ever-topical issues.

Many of these issues are unlikely to be resolved once and for all, but it is our firm belief that public administration could do a great deal more than is the currently the case – at the same cost or lower.

It is our impression that the municipalities, county councils and government agencies are bubbling with ideas and a desire for change. There is also a great deal of engagement among people in general, businesses and civil society in how public administration should be further developed. This energy must be harnessed to a much greater degree than is currently the case.

The values created by public administration change over time, which is why an ongoing dialogue is needed between voters,

elected representatives, commissioning bodies, providers and ‘clients’ about which values we want to achieve and how. Administration has a very important role here to listen to the views and needs expressed by people, businesses and others, not least because they are very much involved in creating and upholding these values (e.g. by complying with regulations, living healthily, helping relatives, etc.). We believe that openness, the inclusion of citizens, businesses and civil society in the shaping of public administration, and an improved holistic and long-term approach in political decision-making are important steps in its further development.

Given the many challenges that Sweden, too, is facing, it is no coincidence that the Riksdag has decided that public administration needs to become more innovative. Nor is it a coincidence that the Government has drawn up an innovation strategy that also includes the public sector. If Sweden is to continue growing as a welfare state and take the lead internationally, public administration needs to continue to think innovatively, break with patterns and challenge the givens.

Contribution by the National Council for Innovation and Quality in the Public Sector

This report aims to support and stimulate innovation and change efforts in public administration in two ways. Firstly, we have submitted proposals aimed at further clarifying the Government’s policy in this area. We want to improve the conditions in public administration for thinking innovatively to do good, for moving from idea to action, and for taking controlled risks.

The aim of *our proposals* is to achieve:

- increased focus on needs, value creation and systems;
- greater scope for public administration to try new services and methods for achieving the aim of policy;

- an infrastructure for managing ideas and knowledge;
- improved capacity of public administration to carry out innovation and change processes; and
- new instruments that promote long-term investments in social issues that are difficult to solve.

Secondly, we want to encourage ongoing dialogue in municipalities, county councils and government agencies among the people who are involved in developing public administration in their everyday work. We would therefore like to encourage the Government to invite opinions not only on our proposals but also our reasoning and perceptions, in the consultation round or some other way. This applies, in particular, to the extent to which our reasoning can be of use in government agencies' operational development.

Increased focus on needs, value creation and systems

We believe there is a need for some important shifts in perspective in the public sector. The first shift in perspective concerns how we view the needs that people and businesses have in their dealings with the public sector and how these needs can best be met within the framework of legislation. The public sector today is not primarily organised to meet the needs that people have in their everyday lives or that businesses have in their operations; instead, it is historically grounded, in line with regulatory frameworks tailored to the public sector's needs. Efforts to gear public administration more towards meeting the needs of the people have been under way for several decades, but far too many people still feel that dealing with public bodies is complicated. This may be a factor contributing to waning confidence in various social institutions. For the individual, the value of public administration is not created by forms being easy to fill in, internet services working well or staff being competent, even though each of these is an important component. For individuals, value is created when their goals and objectives have been achieved, e.g. when they have recovered from an operation, when all the permits are in place and they have started their business, when they have found a job or when the production plant has been extended.

We therefore propose that public services be developed based on a new model that builds on life events and knowledge of the various needs that people have at different stages of life and that businesses have at various stages of operations.

The second shift in perspective concerns how we view governance and how public administration creates value for people, businesses and society as a whole. Governance and the conditions for governance change over time. There are many indications that hierarchical and more authoritative governance mechanisms are being replaced by horizontal, network-like and more egalitarian mechanisms. There seems to be consensus that governance has become more complicated, which should mean that the conditions for, and demands on, the role of policy in governance have changed. The notion that policy sets objectives that public administration should achieve remains prevalent, despite all the evidence suggesting that it is difficult in practice to make such a distinction, and despite the fact that there are rarely any clear linear links between political decisions and what ultimately actually happens in society. In our view, the results in the form of actual impact on society from public administration generally emerge through intricate interaction between people in and outside government agencies in complex systems. It is therefore these systems – rather than individual agencies or bodies – that must be given greater attention, e.g. with regard to how the various parts interact. By gaining a better understanding of these systems and thinking about them in new ways, we believe that we can considerably improve the prospects for future prosperity.

A simple accountability model consisting of one single responsible party and one single party demanding accountability is therefore also an inadequate description of reality. Many public sector employees see themselves working in various forms of partnership, where different parties are responsible for different parts of a joint operation, i.e. a system with several responsible parties.

We therefore propose that the capacity to understand and manage this complexity be strengthened, for example in the Government Offices. The system approach offers a procedure and methods for providing new perspectives to social issues that are difficult to solve; this can help to unleash the power of innovation.

We also propose that public control systems be developed on the basis of a system approach so that they focus more on real impact on society and less on details and the performance of individual organisations on the basis of an outdated accountability model.

Scope for public sector services

The fact that the Riksdag and the Government have highlighted innovation as an important watchword for public administration helps to create significant scope that public administration should seize. However, there are contrasting movements that considerably limit the ability of public administration to develop. We believe that confidence is an important cornerstone of Swedish administration and its development. Change requires leaders who take risks, empowered employees and a high level of confidence – between politicians and officials, between managers and staff, between agencies at various levels, and between individuals and the public sector. It cannot be stressed enough how important it is to build on one of Sweden's foremost assets – trust. We therefore consider that the trend of recent years towards diminishing trust and more control is counterproductive. It is misleading to believe that it is possible in one-year cycles to control, evaluate and report your way to desired results in an increasingly complex world and on issues that take a long time to change. The rear-view mirror is becoming so large that it is obscuring the view ahead. Control systems, administrative routines, the fear of making mistakes and a public sector organised in thousands of more or less separate divisions at various levels prevent competent staff from meeting society's needs on the basis of policy.

We therefore propose that the Riksdag and the Government review their positions on the establishment of special agencies whose main task is to inspect other agencies under the Government.

We also propose that agencies under the Government be allowed greater financial scope.

In addition, we propose that unnecessary burdens on agencies in the form of regulations be reviewed so that agencies can free up resources for operations that create value.

One important aspect of innovation and renewal efforts is the opportunity for agencies to launch concrete pilot projects so that they can test new ideas on a limited scale and learn from them. As

the real world is complex and subject to change, it is difficult to fully predict the consequences of various changes and how people will react to a certain measure or reform. Developing ideas in a real environment therefore provides important knowledge of the consequences a change will actually have in practice. Testing proposals in a real environment within the framework of pilot projects provides valuable information ahead of a decision on the permanent and perhaps national implementation of a certain proposal.

We therefore propose that the pilot statutes instrument be used more systematically to test new solutions. Pilot statutes and associated evaluations are a good way of testing changes under controlled forms and creating a good basis for decisions. Where it is possible and ethically justifiable, these pilot projects should be carried out in the form of randomised controlled trials to be better able to obtain as reliable knowledge as possible about the development measures that work.

Infrastructure for managing ideas and knowledge

One success factor in innovative organisations is that every employee is seen as a potential innovator and implementer of change. This approach should also be integrated into the public sector to a greater extent. Public sector employees have a great deal of knowledge and a wealth of ideas that, if there were clearer support, could be used and better channelled than is currently the case. One method that has proven to be appropriate in large companies wanting to improve their innovative capacity is building new working methods in combination with IT support through ‘idea management systems’. These are used to try to match ideas that employees want to share with the needs or problems that others in the organisation are looking to solve. The National Council for Innovation and Quality in the Public Sector considers that new working methods for the development of ideas, combined with idea management systems, can help to unleash employees’ innovative capacity, steer ideas to where they are needed, clarify the process for improvement suggestions and feedback, and bring together people working on similar problem-solving issues in various parts of public administration. An inter-agency system for ideas management, knowledge-sharing and cooperation could contribute

to effective problem-solving across agency divides and help the public sector to make better use of the combined competence and ideas that exist within its ranks.

We therefore propose that an infrastructure for ideas and knowledge management be built in public administration.

Capacity to carry out innovation and change processes

There must be capacity to carry out change processes based on the purpose of operations. This is about the motivation and skills of individuals and the capacity of organisations to move from idea to implementation, to change behaviour and create value – either on their own or in collaboration.

The impact of an innovative and collaborating administration is to a large extent affected by the attitude and skills of those managing it. Managing and developing learning organisations and promoting innovations and new thinking require a certain competency. The innovation and renewal dimension must be made more prominent in the recruitment procedure so as to get managers who have the right competency and attitude to lead a changing administration. This, combined with appropriate terms of employment and possibly also incentives, could lead to more managers who can, want to and dare to develop public administration.

We therefore propose that capabilities and experience in terms of innovation and change work be taken into account when drawing up candidate profiles for the recruitment of agency heads.

We also propose the creation of a programme for directors general that supports them in their work to develop and renew public administration.

Moreover, we propose a more detailed analysis of various forms of incentives that could favour sustainable renewal efforts from a holistic perspective.

The knowledge of the public sector and its ability to think innovatively and develop operations need to be strengthened, and methods for understanding and changing various complex systems need to be developed further. A concerted effort is required on the part of the entire public sector to further develop public services based on the perspectives and needs of people and businesses. Design, behavioural science and ethnology are examples of disciplines that

could help to develop services for people and businesses, policy processes and other changes in various systems. The National Council for Innovation and Quality in the Public Sector considers that several agencies need tangible support in developing both internal operations and collaboration across agency and organisation divides.

We therefore propose the creation of a development and competence centre for public services. This centre should be a permanent development environment where a critical mass of various skills is present, with the aim of building knowledge of people's and businesses' needs in terms of public services, based on a holistic perspective, i.e. based on various life events.

Responsibility for the continuing development of state-controlled activities lies with each agency. Agencies should also cooperate to make things easier for individuals and to avoid duplication. There is currently no appreciable follow-up of the extent to which agencies are actually engaging in continuing development of operations or cooperation.

We therefore propose that the Swedish National Audit Office find ways of examining how agencies under the Government live up to the demands for continuing operations development and cooperation, in line with the Government Agencies Ordinance.

New instruments that promote long-term investments in social issues that are difficult to solve

Short-term planning in public administration leads to poor management of society's resources and makes it difficult to take sustainable action on the social issues that are difficult to solve. It is true of course that relatively low costs at an early stage are better than high costs at a later stage. We therefore believe that it is important to test additional mechanisms that secure long-term management, and to ensure that the public sector develops the capacity to identify, calculate and implement important social investments in human capital. We believe that there is a need for new forms of social investments.

We therefore propose the establishment of a social investment fund under the responsibility of the state. The main aim of the fund is to reduce the scope of social problems that could be

prevented and thus promote the more efficient use of resources over time and between sectors and responsible authorities.

We also propose that the state issue a new form of social impact bonds in a pilot project. The aim of these obligations is to attract additional long term capital for certain social issues that are difficult to solve and to provide opportunities for testing new methods without risking public funds.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

I det direktiv 2011:42 (bilaga 1) som beslutades av regeringen den 5 maj 2011 anges att Innovationsrådet ska stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet som kan resultera i betydande förbättringar för medborgare och företag och effektivisering av befintliga processer. Rådet ska anlägga ett helhetsperspektiv och beakta erfarenheter av och förutsättningar för ett mer systematiskt arbete med värdeskapande, kvalitet och produktivitetens utveckling.

Enligt direktivet ska två grundläggande frågor genomsyra arbetet, nämligen dels hur kvaliteten kan höjas och resultaten förbättras med befintliga resurser, dels hur rådande kvalitet och resultat kan nås till lägre kostnader.

Enligt direktiven inrättas rådet i syfte att:

- ge utvecklingsarbetet i offentlig förvaltning ökad *stimulans* och skapa ett starkare tryck på att dessa uppgifter ges prioritet,
- med sitt medborgar- och helhetsperspektiv vara en *samlingspunkt* för det pågående utvecklingsarbetet inom hela den offentliga sektorn så att utvecklingsarbetet inom vissa områden tydligare utgår från medborgarnas efterfrågan, inte huvudmännens ansvarsfördelning,
- bidra med *kunskap* om hur innovations- och förnyelsearbete kan ges ökat utrymme, hur nya effektiva arbetsformer liksom det strategiska ledarskapet kan utvecklas och hur bra idéer och lösningar når ut i hela den offentliga förvaltningen,
- sprida *goda exempel* från såväl kommunal som statlig verksamhet som visar vilka avsevärda kvalitets- och produktivitetensvinster som går att göra med förändrad produktionslogik eller andra innovationer,

- bidra med samlad kunskap om *sektorsövergripande samverkan*,
- bidra med att ge en samlad *helhetsbild* och betona den statliga förvaltningens gemensamma grund som utgångspunkt för innovation och förändring, och för att
- *främja och initiera* ökad samverkan inom statsförvaltningen och ge exempel på hur samverkan kan utvecklas.

I uppdraget ingår bl.a. att

- klargöra vilka krav som regelverket i dag ställer på statliga myndigheter för styrning, kontroll och redovisning och hur de tillämpas för att utveckla och samordna värdeskapandet i den offentliga verksamheten,
- kartlägga i vilken utsträckning det görs kvalitets- och effektivitetsanalyser inom offentlig verksamhet och hur dessa dokumenteras, redovisas och bearbetas för att kunna omsättas i konkreta förbättringar,
- bedöma om sådana analyser kan utgöra ett instrument i arbetet med att uppnå högre kvalitet och effektivitet,
- beskriva statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling,
- föreslå åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet,
- identifiera och analysera svårigheter med att genomföra utvecklingsinsatser,
- bedöma hur olika styrmedel kan användas för att säkerställa genomslag för bättre resursutnyttjande, kvalitets- och resultatkrav,
- identifiera områden, tjänster eller processer som bedöms ha stor utvecklingspotential och i nära samverkan med frivilliga aktörer utarbeta utvecklingsstrategier för några av dessa områden,
- studera offentlig verksamhet som arbetar utifrån den verksamhetsfilosofi som benämns lean, vilka erfarenheter som finns och ta del av forskningsläget, samt att
- utarbeta förslag till hur erfarenheter kan tas till vara och spridas till andra områden.

1.2 Vårt arbetssätt

1.2.1 Kommittémöten

Kommittén har sammanträtt vid 15 tillfällen. Vid det första mötet konstaterade vi att rådets mandat är mycket brett. Givet detta och den begränsade tid som vi haft till förfogande har vi valt att fokusera på några områden som vi tror är av särskild betydelse i sammanhanget. Vid mötet den 15 november 2011 fastställdes en övergripande inriktning för rådets arbete.¹ Rådet satte som mål att:

- öka kunskapen om vad som främjar innovation och kvalitet i offentlig verksamhet,
- få igång processer som gör att fler offentliga aktörer arbetar utifrån kundens nytta, behov och särskilda förutsättningar,
- förbättra samverkan kring innovation och kvalitet utifrån kundnytta, och att
- föreslå en ordning och framåtriktad kraft som kan bära ett systematiskt innovations- och kvalitetsarbete i offentlig verksamhet.

Rådet bestämde att särskilt inrikta arbetet på områdena:

- kundfokus,²
- styrning och samverkan,
- ledarskap och organisation (inklusive incitamentsstrukturer),
- kontroll, risk, tillsyn och innovation, samt
- systematiskt innovations- och kvalitetsarbete.

1.2.2 Avgränsningar

Innovationsrådets uppdrag är mycket omfattande och rådet har haft som ambition att i första hand försöka komplettera andra aktörers uppgifter och huvudsakligen inrikta arbetet på sådana frågor som vi uppfattat att inte andra gör. Rådets uppdrag omfattar att stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig

¹ Verksamhetsplan för rådet, PM 2011-11-15.

² Med kund avses ”den verksamheten är till för”. Se även kapitel 4 för ett utförligare resonemang om kundbegreppet i offentlig verksamhet.

verksamhet i sin helhet medan flera av våra deluppgifter, t.ex. beskriva pågående arbete med innovation och kvalitet, specifikt handlar om den statliga sektorn. Av detta följer att det finns en tonvikt på staten i detta betänkande.

Vidare har rådet valt att *inte* fördjupa sig inom följande områden:

- *Upphandling*. Frågan om upphandling generellt och innovationsupphandling specifikt har varit föremål för andra utredningar.³
- *E-förvaltning*. E-delegationen arbetar med e-relaterade utvecklingsfrågor inom offentlig sektor.⁴
- *Öppen data*. Behandlas av E-delegationen och Vinnova.
- *Tjänstedesign*. Vinnova har regeringens uppdrag att analysera behoven av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer i näringsliv och offentlig sektor.⁵ Vi har emellertid bidragit till en serie med åtta webinarier om tjänstedesign i offentlig sektor.⁶

Att vi inte fördjupat oss i dessa områden har inte hindrat oss från att samråda med berörda organisationer för att se hur vår verksamhet kan komplettera andras.

1.2.3 Arbetsmetod

Inledning

I verksamhetsplanen lade vi fast inriktning för rådets arbetsmetodik. Rådet ska arbeta nära andra centrala aktörer som arbetar för att stimulera innovation och kvalitet i offentlig verksamhet. Rådets uppdrag är av sådan karaktär att det inte bara är viktigt *vad* som åstadkoms utan även *hur*. Detta hur kan beskrivas med ett antal parallella processer:

- dialog, diskussion och lärande,

³ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* och SOU 2010:56, *Innovationsupphandling*.

⁴ Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

⁵ N2011/3587/FIN, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24 Näringsliv*.

⁶ Seminarierna finns tillgängliga på: <http://www.svid.se/sv/Design-o-Halsa/Webbinarier-Design-for-battre-halsa/>.

- medverkan i faktiskt utvecklingsarbete av kundprocesser som löper över flera myndigheter och mellan stat och kommun,
- kreativa försöksverksamheter,
- kunskapsinhämtning (studier, kartläggningar, enkäter, m.m.), samt
- framväxten av förslag och bedömningar.

Rådets arbete har utformats som en iterativ process mellan praktik och teori. Rådet har bedrivit utvecklingsprojekt, besökt verksamheter och ledningsgrupper, informerat och diskuterat rådets arbete på event och konferenser, arrangerat seminarier, workshops och en större konferens samt genomfört litteraturstudier och undersökningar. Genom det utåtriktade arbetet har vi haft möjlighet att inhämta kunskap, pröva hypoteser och begrepp och utveckla idéer. En förteckning över våra huvudsakliga aktiviteter finns i *bilaga 2*.

Metoder för att åstadkomma ett helhetsperspektiv

Rådet ska anlägga ett *helhetsperspektiv* och bidra till den offentliga förvaltningens förmåga att tillhandahålla värdeskapande *system* och ett etablerat sätt att göra detta är att utgå från en systemsyn. Vi har i utvecklingsprojekten praktiskt prövat olika metoder för att arbeta utifrån en systemsyn. Eftersom detta är en central del i vårt arbete beskrivs systemsynen närmare i *kapitel 3*.

Utåtriktade aktiviteter, besök och möten

En av våra huvudsakliga utåtriktade aktiviteter har varit den serie av tre workshops för myndighetschefer vid vilka ett sjuttiototal olika myndighetschefer har deltagit. Under Workshop 1 presenterades och diskuterades den enkätundersökning som Innovationsrådet låtit genomföra om arbetet med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling i statliga myndigheter. Under Workshop 2 fördjupades diskussionerna med fokus på ledningsgruppens roll i utvecklingsarbetet, hur kunskap om "kunderna" förs in i myndighetens verksamhetsutveckling och hur man får till stånd samverkan för att underlätta för medborgare och företag. Under Workshop 3 diskuterades bl.a. hur förvaltningens förmåga till innovation, för-

nyelse och kvalitet ska kunna stärkas. Utöver dessa tre workshops bjöd vi in samma målgrupp till ett seminarium där föreläsare från England, Skottland och USA gav en internationell utblick om innovation i offentlig sektor.

En annan central utåtriktad aktivitet var den inspirationskonferens vi anordnade i Västerås tillsammans med Vinnova, Sveriges kommuner och landsting och Länsstyrelsen i Västmanland vid vilken knappt 400 chefer och utvecklingsansvariga från kommun, landsting och statlig förvaltning deltog. Konferensen bjöd på tre huvudföreläsningar och tolv seminarier om bl.a. ”radical efficiency”, lean och systemsynsätt, tjänstedesign utifrån livshändelser, ”nudge”⁷, strategiska innovationsprocesser m.m.

Ytterligare ett större evenemang var Innovationsrådets deltagande under Almedalsveckan 2012. Där hölls tre seminarier öppna för allmänheten. Dels ett välbesökt panelsamtal mellan civil- och bostadsminister Stefan Attefall, Innovationsrådets ordförande Dan Eliasson och ledamoten i rådet Carola Lemne samt Elisabeth Rindom, undersköterska och idécoach på ett äldreboende i Katrineholm och dels två seminarier i vilka vi bjöd in till samtal om innovationsrådets pågående arbete.

Utöver ovan nämnda aktiviteter har vi under vårt utredningsarbete träffat representanter för ett stort antal kommuner, myndigheter och organisationer samt gjort många studiebesök.

Vi har även vid ett tillfälle lämnat lägesrapporter om utredningsarbetet vid landshövdingarnas möte.

Vi har träffat centrala representanter för SACO och ST och informerat om arbetsläget i utredningen. Vi har också medverkat i seminarier med fackliga organisationer.

Vi har också träffat företrädare för intresseorganisationer som Svenskt näringsliv, Almega och Svemin.

Vi har även deltagit i ett stort antal konferenser och seminarier där frågor som berör utredningens uppdrag har behandlats.

Därutöver har vi haft en egen webbplats (www.innovationsradet.se), en blogg med exempel på bl.a. innovationer i offentlig verksamhet (<http://innovationsradet.se/blogg>) samt varit aktiva på twitter (@innovradet).

⁷ En puff i ”rätt” riktning. Ett sätt att genom mjuka styrmedel hämtade från beteendevetenskaplig forskning påverka människor att bete sig på ett visst sätt, utan att begränsa individens möjlighet att välja själv. Se t.ex. Thaler, R. & Sunstein C. R. (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*.

Utvecklingsprojekt

I nära samverkan med frivilliga aktörer har vi bedrivit nedan beskrivna utvecklingsprojekt.

Miljötillståndsprocessen

Hur kan ett komplext system som sträcker sig över myndighetsgränserna utvecklas? Projektet syftade till att hitta metoder, mätningar och samverkansformer som kan främja en effektiv och rätts-säker process över funktions- och myndighetsgränserna. I Innovationsrådets rapport om arbetet beskrivs hur miljöprövningen skulle kunna följas upp och utvecklas utifrån en systemansats.⁸ Rapporten ska vara ett stöd för myndigheternas vidare utveckling av miljötillståndsprocessen samt ett underlag för Regeringskansliet vid överväganden i utvecklandet av styrningen av miljötillståndsprövningen. Arbetet bedrevs i första hand tillsammans med Länsstyrelsen i Västerbottens län, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt och Domstolsverket.

Rapporten ligger till grund för ett regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Västerbotten att fortsätta arbetet med att utveckla nya metoder, mätningar och samverkansformer för att åstadkomma en effektivare miljötillståndsprocess.⁹

Samhällets övervakning och hantering av zoonoser

Zoonoser, dvs. sjukdomar som är överförbara mellan människor och djur, involverar en mängd aktörer och kräver mångfacetterad samverkan över såväl sektors- som organisationsgränser på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Innovationsrådet har tillsammans med Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Statens veterinärmedicinska anstalt bedrivit ett gemensamt utvecklingsprojekt om zoonossamverkan. Innovationsrådets rapport om projektet innehåller förslag på hur arbetet med zoonoser kan förbättras och vänder sig till alla som är intresserade av hur komplex myndighetssamverkan kan bedrivas och utvecklas.¹⁰

⁸ Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn.*

⁹ Regeringsbeslut N2012/5389/FIN.

¹⁰ Innovationsrådet (2012), *Sjukdomar utan gränser – Utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser.*

Lokalt styrprojekt på skolans område

Innovationsrådet genomförde en förstudie tillsammans två kommuner i syfte att få en bild av styrningen inom grundskolan och om denna kan anses ge lärarna goda förutsättningar i sitt arbete med att stödja eleven att nå målen för sin skolgång. Förstudien skulle även undersöka potentialen att bedriva ett utvecklingsarbete på området i dessa och möjligen fler kommuner. Av förstudien framkom att det utöver de statliga styrdokumenterna finns ett stort antal styrande dokument som ägs av kommunen eller skolan lokalt.¹¹ Utifrån diskussioner i projektgruppen och träffar med lärare och rektorer vid en skola indikerades att många av dessa styrande dokument inte stödjer lärarna i sitt arbete. Trots potential i ett framtida utvecklingsarbete valde Innovationsrådet i samråd med kommunerna att inte gå vidare med ett särskilt projekt. I stället inkluderades utgångspunkterna och vissa frågeställningar från förstudien i ett större utvecklingsprojekt mellan de berörda kommunerna och ytterligare en. Innovationsrådet har inte publicerat någon rapport i anslutning till förstudien, dock har en promemoria tagits fram som redovisar iakttagelser från förstudien och en skiss över inriktning och innehåll för ett lokalt styrprojekt på grundskolans område.¹²

Den enskildes möte med det offentliga i tjugo livshändelser

I syfte att bättre förstå hur människor upplever mötet med det offentliga i olika livshändelser har vi låtit genomföra en telefonintervju med knappt 1 400 personer. Arbetet bedrevs i första hand tillsammans med Försäkringskassan och Skatteverket. En kortfattad beskrivning av studien och resultaten finns i *bilaga 3*.

Myndigheternas verksamhetsstyrning utifrån ett systemsynsätt

I Innovationsrådets (2012) rapport *Lean och systemsyn i stat och kommun* berörs problemet med att styrning och uppföljning inte stödjer utveckling av offentlig verksamhet i tillräckligt hög grad. Mot denna bakgrund bedrivs sedan mars 2012 ett utvecklings-

¹¹ Med styrande dokument avsåg till exempel regler, verksamhetsplaner, nedskrivna rutiner, checklistor etc.

¹² Redovisning av förstudie av styrsystemen inom grundskolans område i två kommuner, PM 2012-03-29.

projekt för att utveckla former för styrning och utveckling av offentlig verksamhet utifrån en systemansats (s.k. SyS-projektet). Syftet med projektet är att genom försöksverksamheter på myndigheter testa former för utveckling av verksamheten parallellt med att en mer ändamålsenlig styrning och uppföljning utvecklas. I arbetet deltar Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket och Polismyndigheten i Gävleborg med stöd från Innovationsrådet och Ekonomistyrningsverket.

Samhällets hantering av reumatiker – en fråga om ekonomistyrning?

Ett arbete har påbörjats i syfte att tillsammans med intresserade aktörer göra en förstudie för att undersöka förutsättningarna för att utveckla samhällets förmåga att hantera reumatiska sjukdomar. Syftet är att utifrån en strukturerad helhetssyn närmare undersöka det system som reumatikern befinner sig i och hur väl det systemet fungerar i förhållande till dess syfte. Genom att samla berörda aktörer i en gemensam process av lärande om systemet bör förbättringsåtgärder kunna identifieras. Det kan avse åtgärder inom respektive landsting liksom förslag till åtgärder som exempelvis staten kan vidta för att öka samhällseffektiviteten.¹³

1.2.4 Publikationer

Rådet har publicerat följande rapporter:

Lean och systemsyn i stat och kommun – förutsättningar, hinder och möjligheter. I denna studie behandlas hur lean kan definieras, förstås och tillämpas i offentlig tjänsteverksamhet. Rapporten bygger på en genomgång av central forskningsbaserad litteratur på området och på intervjuer med företrädare för sexton olika offentliga verksamheter i stat och kommun.

Forskningsöversikt om Lean. I litteraturgenomgången studeras det empiriska underlaget om lean i statliga myndigheter och kommuner (exklusive sjukvård). Studien utgår från frågor om hur lean används i kommuner och myndigheter, varför organisationerna väljer att arbeta med lean och vilka resultat man har uppnått.

¹³ En projektansökan till Vinnova för att genomföra en förstudie har tagits fram av Innovationsrådet.

Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling – en enkätundersökning. I rapporten presenteras resultatet av den enkätundersökning, riktad till 205 statliga myndigheter, som Innovationsrådet lät genomföra hösten 2011. De huvudsakliga teman som behandlas är myndigheternas kvalitetsarbete, strategier, kundfokus, kunskapshantering och innovation.

Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn. Rapporten beskriver hur miljöprövningen skulle kunna följas upp och utvecklas utifrån en systemansats. Rapporten ska vara ett stöd för myndigheternas vidare utveckling av miljötillståndsprocessen samt ett underlag för Regeringskansliet vid överväganden i utvecklandet av styrningen av miljötillståndsprövningen.

Sjukdomar utan gränser – utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser. Rapporten innehåller förslag på hur arbetet med zoonoser kan förbättras och vänder sig till alla som är intresserade av hur komplex myndighetssamverkan kan bedrivas och utvecklas.

Livshändelser för gemensamma medborgarmöten i svensk förvaltning – ett diskussionsunderlag. I rapporten görs en nulägesbeskrivning av hur arbetet utifrån s.k. livshändelser ser ut med utblickar mot hur man arbetar med att utveckla förvaltningen utifrån kundernas behov i Frankrike.

Mätningar för bättre styrning – att synliggöra och hantera variation för styrning och förbättring av offentlig verksamhet. I rapporten beskrivs hur myndigheter genom relativt enkla metoder kan mäta och förstå variation. Rapporten ger, med hjälp av exempel från flera myndigheter, praktisk vägledning kring hur data kan hanteras och pedagogiska förklaringar kring hur resultatet kan tolkas.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av tre delar. I den första delen (kap. 1) beskriver vi rådets uppdrag och arbete. I den andra delen (kap. 2–7) diskuteras sådana centrala begrepp och frågeställningar som vi har mött i våra utvecklingsprojekt och i den utåtriktade verksamheten. Där redovisar vi också resultat från våra olika undersökningar och fördjupningsstudier. I den tredje delen (kap. 8) presenterar vi våra överväganden och förslag

2 Att stimulera innovations- och förändringsarbete utifrån ett helhetsperspektiv

2.1 Våra uppfattningar i korthet

- Innovationsprocesser i offentlig verksamhet ska syfta till att skapa värde för människor, företag eller samhället i stort.
- Innovationer i offentlig verksamhet handlar huvudsakligen om tjänsteutveckling för enskilda och om utveckling av hela system.
- Huruvida något ska benämnas innovation eller förbättring är mindre relevant än vilket värde förändringen faktiskt bidrar till.
- Att innovationer i offentlig verksamhet är en aktuell fråga runt om i världen kan ses som ett uttryck för en frustration över att politiken och samhällsinstitutionerna inte i tillräckligt hög grad förmår att leverera det som eftersträvas, men också för en tilltro till människors inneboende förmåga att se nya lösningar och förverkliga dessa.
- Det finns en betydande potential för innovationer och nytänkande om en systemansats i större utsträckning än i dag skulle ligga till grund för problemlösning.
- Genom bättre kunskap om människors och företags behov och om komplexa system kan man få nya perspektiv och därigenom hitta nya vägar till högre kvalitet och effektivitet.

2.2 Innovationer förändrar tjänster, service och hela system

I följande sex kapitel gör vi ett försök att sammanfatta den diskussion om innovation och kvalitet i offentlig verksamhet som vi har fört med ett stort antal människor i olika sammanhang. Vi resonerar utifrån centrala begrepp och frågeställningar i våra direktiv, de betraktelser vi har gjort i vårt praktiska utvecklingsarbete, det utåtriktade arbetet, de många exempel på innovations- och förnyelsearbete vi tagit del av, våra fördjupningsstudier, våra egna erfarenheter av förändringsarbete i olika miljöer och utifrån litteraturstudier. Vi försöker återspegla aktuell förståelse av en anmärkningsvärt komplex – och synnerligen viktig – uppsättning problem.

Innovationer och förnyelsearbete i offentlig verksamhet

Det finns ingen vedertagen definition av vad en innovation är, än mindre vad en innovativ förvaltning är.¹ Vi har arbetat utifrån ett pragmatiskt perspektiv och har inte lagt fast någon precis definition. Vi ser som en del av vår uppgift att uttolka vad en innovativ förvaltning kan innebära. Vi inledde vårt arbete med att utifrån en relativt vedertagen definition ringa in att en innovation i offentlig verksamhet är när man tar fram och inför nya produkter, processer, tjänster, samverkansformer, synsätt och metoder som resulterar i betydande förbättringar av kvalitet, effektivitet eller ändamålsenlighet. Innovationsprocesserna i offentlig verksamhet menar vi måste utgå från kund- och samhällsnyttan och i hög grad bedrivs i samverkan med andra.²

De diskussioner om innovationer i offentlig verksamhet som vi fört med olika parter tycker vi har vunnit på att utgå från en indelning som är vanligt förekommande i litteraturen:

¹ För litteraturöversikter om innovativ förvaltning se t.ex. Nählinder, J. (2007), *Innovationer i offentlig sektor, en litteraturöversikt*, Norges forskningsråd (2012), *Aktivér det offentlige innovasjonspotensialet* och Vinnova (2013:01), *Från eldsjalsdrivna innovationer till innovativa organisationer*. Definitionen diskuteras även t.ex. i Publin (2005), *On innovation in the public sector – today and beyond*.

² Se t.ex. Publin (2006), *Innovation in the Public Sector* Publin Report No. D24.

- *Produkt- och serviceinnovationer*, som förändrar en offentlig tjänsts form och innehåll.
- *Processinnovationer*, som förändrar det sätt på vilket en given tjänst produceras och tillhandahålls.
- *Organisatoriska innovationer*, som förändrar de organisatoriska ramarna för produktionen och tillhandahållandet av tjänsterna eller produkterna,
- *Systeminnovationer*, som förändrar den offentliga sektorns roll, identitet eller relation till omgivningen.
- *Strategisk policy-innovation*, som förändrar utgångspunkterna för politiken genom att omformulera problemen och omdefiniera mål och medel.³

De olika typerna kombineras ofta i verkligheten. Så kan t.ex. Skatteverkets deklarationsapp beskrivas som en produkt-, service- och processinnovation, patienternas självdialys vid bl.a. Ryhovs sjukhus som en process- och organisatorisk innovation och integreringen av postens tjänster i mataffärerna kan beskrivas som en system- och policyinnovation. Den i fjol lanserade satsning som syftar till att alla brittiska statliga universitets forskningsresultat ska göras öppet tillgängliga, och inte gömmas i dyra publikationsdatabaser, kan ses som en kombinerad process-, system- och strategisk policy innovation.⁴

Detta ger ett raster för ökad förståelse av och diskussion om hur en förvaltning kan vara innovativ, hur innovationer i offentlig verksamhet kan uppstå och huruvida vissa innovationer endast är möjliga genom politiska beslut. Alla fem innovationstyper menar vi är högst relevanta och kan sammanfattas i två huvudsakliga kategorier som får betydelse för detta betänkande. Innovationer i offentlig verksamhet handlar huvudsakligen om att *utveckla tjänster och service* för människor och företag samt om *utveckling av hela system*.

³ Se t.ex. Sørensen, E & Torfing, J. red, (2011), *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*.

⁴ The Guardian (2012), *Open, free access to academic research? This will be a seismic shift*.

Stora eller små förändringar

Innovationsforskningen skiljer också mellan s.k. radikala och inkrementella innovationer. Radikala innovationer skapar fundamentala förändringar i aktiviteter och beteenden inom en organisation eller bransch. Många radikala innovationer minskar värdet av tidigare kunskap och ökar osäkerheten inom en organisation eller bransch (t.ex. PC:n slår ut skrivmaskinen). Inkrementella innovationer innebär små förändringar och förstärker snarare tidigare kunskap inom en organisation (t.ex. magnetstavla som ersätter en vanlig anslagstavla med häftstift). Gränsen för vad som ska definieras som bara en förbättring av något befintligt respektive en mer genomgripande innovation är en öppen fråga och det tycks ofrånkomligt att det råder ett inslag av subjektivitet kring innovationsbegreppet. I en tidigare utredning om innovationer i offentlig verksamhet valde man att föra resonemanget kring konceptet innovativa processer snarare än innovation. Innovation eller innovativa processer, menade utredningen, handlar vare sig om ständiga förbättringar av det befintliga, dvs. att finlipa det någon redan gör eller tilldela mer ekonomiska resurser till befintliga strukturer i form av politiska utspel av typen ”mer pengar till äldrevården”. Det handlar snarare om att *bryta mönster* och göra helt nya saker eller gamla saker på helt nya sätt.⁵ Ett exempel på det senare, är t.ex. när man förenar sjukhusverksamhet med hotellverksamhet i s.k. patienthotell.⁶

Den tidigare brittiske premiärministern Tony Blair konstaterar t.ex. att politiska beslutsfattare måste sikta in sig på de *radikala förändringarna* för att bättre möta vår tids stora utmaningar. Man måste, menar han, utmana det givna och i stället för att fråga sig hur man kan få något att fungera mer effektivt, ställa frågan om *nuvarande system* alls behöver se ut som de gör.⁷

⁵ SOU 2003:90, *Innovativa processer*.

⁶ Det första patienthotellet i Sverige öppnade 1988 i Lund till följd av att det behövdes fler vårdplatser, men att budgeten inte räckte till. Sjukhuspersonalen noterade att många patienter till stor del klarade att ta hand om sig själva på egen hand, men behövde en trygg, bekväm och säker miljö för sin återhämtning. I samarbete med hotellkedjan SAS öppnades ett patienthotell där patienter, efter beslut av läkare, får bo i en trevlig hotellmiljö, men med tillgång till sjuksköterska dygnet runt och möjlighet att få hjälp och ställa frågor. Den nya modellen sänkte kostnaderna per patient till ungefär en tredjedel, samtidigt som patientupplevelsen förbättrades, återhämtningen gick snabbare och det blev enklare för anhöriga att bo tillsammans med patienten. Se t.ex. Nesta & Innovation Unit (2010), *Radical efficiency: Different, better, lower cost public services* och Skånes Universitetssjukhus 2011-03-30, *Patienthotellet i Lund*.

⁷ McKinsey (2012), *Government designed for new times: A global conversation*, s. 11.

Problemlösning och lärande

Innovation är nära förknippat med problemlösning, i betydelsen att man vill besvara frågan vad som kan göras annorlunda för att nå andra resultat än befintliga. I det ligger då även att öppna diskussionen för hur problemen ska definieras. Hur problemformuleringen görs inverkar på vilka lösningar som blir möjliga.⁸ Innovationsprocessen handlar således inte enbart om problemlösning utan även om en process i vilken organisationen definierar problem och sedan aktivt utvecklar ny kunskap för att lösa dessa.⁹ En innovativ organisation är därför nära förknippad med en *lärande organisation*.¹⁰

Nära kopplat till innovationsprocesser blir därför också kunskapen om hur lärandeprocesserna ser ut i offentlig verksamhet. Hur tydliga är dessa processer, vad syftar de till och kan de utvecklas ytterligare? Ska dessa lärandeprocesser främst vara inriktade på att finjustera befintliga politiska program så att resultaten blir ytterligare lite bättre? Eller bör lärandet i högre grad rikta in sig på olika programs bakomliggande antaganden om diverse orsaksamband och om hur programmen bäst kan förverkligas?¹¹

Behov av nya perspektiv

För att bryta mönster, utmana det givna och göra helt nya saker eller gamla saker på helt nya sätt samt öppna diskussionen för hur problemen ska definieras, behövs *nya perspektiv*. Detta är också något som genomsyrar detta betänkande. De två huvudsakliga perspektivförändringar vi menar är grundläggande för en innovativ offentlig verksamhet är dels att ännu tydligare flytta fokus från interna spörsmål om den egna verksamheten till den verksamheten är till för, och dels att flytta fokus från enskilda enheter eller organisationer till de system som dessa utgör en del av.

⁸ Vad är t.ex. problemet med gräsmattan? Är det att den ska klippas regelbundet eller att vi inte vill att gräset blir för högt? Den första problemformuleringen leder sannolikt till att parkförvaltningen kommer med gräsklipparen en gång i veckan och den andra möjliggör fler alternativ, t.ex. att man låter får gå och beta.

⁹ Nonaka I. (1994), *A dynamic theory of organizational knowledge creation*.

¹⁰ Begreppet lärande organisation är uttryck för ett idealtillstånd då en organisation kontinuerligt lär av sina erfarenheter i syfte att lösa sina uppgifter på ett bättre sätt. Se t.ex. Argyris, C. (1999), *On Organizational Learning*.

¹¹ Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (ed) (2011), *Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*.

Innovation eller förbättring?

Det finns ingen anledning att i det praktiska förändringsarbetet gå vilse i en diskussion om olika begrepp relaterade till små eller stora förändringar. Om en förändring är en innovation eller en smärre förbättring får visa sig med tiden. Det viktigaste menar vi är att allt förändringsarbete i offentlig verksamhet syftar till att skapa mer värde för den enskilde och för samhället i stort, utifrån den förda politiken. För att veta om så är fallet blir det givetvis också viktigt att följa upp olika aspekter.

Drivkrafter och hinder för innovationer

Vanliga drivkrafter och förutsättningar för att stärka organisationers innovations- och förändringsförmåga som brukar lyftas fram i litteraturen är, utöver mer grundläggande som ledarskap, medarbetarskap, öppenhet för nya idéer och förmåga att bedriva strukturerade innovations- och förändringsprocesser, även:

- synliggörande av vad tjänsteinnovationer innebär i offentlig sektor,
- att det finns pådrivande krafter,
- att ledare på olika nivåer stöttar innovationer,
- att det finns en vilja att ta risker och en acceptans för misslyckanden,
- hög grad av tillit,
- mötesplatser för forskare och praktiker,
- kunskap om brukarnas behov,
- nya former av samverkan för att verkligen gå från idé till genomförande, samt
- att anställda har förmåga att se lösningar bortanför den egna professionen eller tjänstestrukturen.¹²

De främsta hinder att utveckla och förnya verksamheten som statliga myndigheter lyfter fram är främst bristande resurser, extern

¹² Norges forskningsråd (2012), *Aktivér det offentlige innovasjonspotensialet. Forskning og samarbeid for et bedre samfunn. Oversikt over kunnskap og muligheter*, s.2 f.

styrning och regelverk. Även organisationskulturen lyfts fram. Nästan var tredje myndighetschef och ännu fler av medarbetare i stat och kommun, ser organisationskulturen som ett starkt hinder för innovation. En del av detta skulle kunna vara människors ovilja att acceptera nya arbetssätt, som lyfts fram som det främsta hindret i en utländsk studie.¹³ Men ”oviljan” kan också avspegla tidigare misslyckanden att få med sig personalen i förändringsarbetet.

Ett annat hinder är det identitetsrelaterade, som kommer av att de relevanta och berörda parternas respektive yrkesidentitet försvårar samarbete och begränsar viljan att experimentera och pröva något nytt.¹⁴

Slutligen kan konstateras att innovationer i offentlig verksamhet i hög grad berör de politiska beslutsfattarna. Dels för att innovationer på system- eller policynivå kräver beslut från politiskt håll för att kunna genomföras, och dels för att politiken måste ge utrymme, stöd och tillit till förvaltningen så att dess innovationsförmåga kan spira. Att våga pröva nytt innebär alltid någon form av risktagande.

2.3 Varför en innovativ förvaltning?

En förklaring till den svenska politikens inriktning på en innovativ förvaltning kan helt enkelt vara det faktum att 87 procent av befolkningen tycker att det är viktigt (40), mycket viktigt (36) eller utomordentligt viktigt (11) att myndigheter är nyskapande och framtidsinriktade samtidigt som endast en tredjedel anser att myndigheterna är bra på det.¹⁵

Sverige är långt ifrån det enda land i vilket man arbetar för att utveckla en innovativ förvaltning. Australien,¹⁶ Danmark, Estland, Finland,¹⁷ Frankrike, Kanada, Nederländerna, Storbritannien¹⁸ och

¹³ National Audit Office (2006), *Achieving innovation in central government organisations: Detailed research findings*, s. 31.

¹⁴ Sørensen, E & Torfing, J. red, (2011), *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*.

¹⁵ TNS Sifo (2012), *Svenska myndigheters anseende 2012*.

¹⁶ Se t.ex. strategin från Australian Public Service Management Advisory Committee (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*. Det kan vara intressant att notera att den australiensiska motsvarigheten till Riksrevisionen har tagit fram en form av praktisk handledning: Australian National Audit Office (2009), *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*.

¹⁷ Sitra (2011), *Mission Possible Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57/2011.

¹⁸ För en studie om Nederländerna, Storbritannien, Kanada och Singapore, se Scott-Kemmis, D. (2009), *The Challenge of Sustaining Innovation in the Public Sector Assessing*

USA är några exempel på länder som utmärker sig i sammanhanget och som har haft innovation på agendan under lång tid. Behovet av innovationer i offentlig verksamhet motiveras som regel med en rad ekonomiska, förvaltningspolitiska, näringspolitiska och arbetsgivarpolitiska skäl. Ökad effektivitet och kvalitet, stimulerat företagande och stärkta relationer mellan medborgare och förvaltning är återkommande skäl till varför innovationer i offentlig verksamhet efterfrågas.¹⁹ Andra menar att de svårlösta samhällsfrågorna kanske inte främst kan hanteras genom lagstiftning utan behöver mötas med demokratiska innovationer som kan öka medborgarnas makt, bygga tillitsfulla relationer och förändra beteenden.²⁰

Den offentliga sektorns organisation, ledning och styrning har otvetydigt stor betydelse inte bara för kvalitet och effektivitet inom sektorn, utan även för näringsliv, entreprenörskap och samhällets sammanhållning.²¹

Den pågående ekonomiska krisen har sannolikt skyndat på debatten om samhällssystemens oförmåga att tillräckligt flexibelt möta snabba och komplexa händelseutvecklingar. Runt om i vår omvärld pågår en intensiv diskussion om politikens och förvaltningens förmåga att tolka och ta itu med vår tids utmaningar.²² Några av Sveriges utmaningar har nyligen utförligt beskrivits av regeringens Framtidskommission.²³ Det är Innovationsrådets uppfattning att Framtidskommissionens slutsatser är ett utmärkt riktmärke för de utmaningar en innovativ förvaltning behöver möta.

Nära kopplat till dessa utmaningar är den svårfångade diskussionen om hur samhällsstyrningen och dess förutsättningar förändras över tiden. I vilken utsträckning och på vilka sätt håller hierarkisk och mer auktoritativ styrning på att ersättas av horisontella och mer egalitära styrmekanismer?²⁴ Det tycks råda enighet om att samhällsstyrningen har blivit allt mer komplicerad, vilket medför ändrade förutsättningar för, och krav på, statens roll i styrningen.

Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies.

¹⁹ Carter, B. (2010), *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries. Final report 2010.*

²⁰ Halpern, D. (2010), *The hidden wealth of nations.*

²¹ Braunerhjelm P, Eklund K. & Henrekson, M. (2012), *Ett ramverk för innovationspolitiken*, Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (ed) (2011), *Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership.*

²² Se t.ex. OECD (2011), *International workshop, Strategic Agility for strong societies and economies.*

²³ Ds (2013:19), *Svenska framtidsutmaningar – Slutrapport från regeringens framtidskommission.*

²⁴ Den diskussion som brukar benämnas från government till governance. Se t.ex. Pierre, J. & Sundström, G. (red) (2009), *Samhällsstyrning i förändring.*

Det medför också att nya frågor ställs om ansvarsutkrävande. Föreställningen att politiken sätter upp mål som förvaltningen ska förverkliga lever kvar trots alla belägg för att en sådan distinktion är svår att göra i praktiken.²⁵ En enkel ansvarsmodell med en ensam ansvarig part och en ensam ansvarsutkrävande part är en bristfällig beskrivning av verkligheten. Många offentliga chefer upplever i dag att de arbetar i olika former av partnerskap där olika parter ansvarar för olika sidor av en gemensam verksamhet, dvs. system med flera ansvariga.²⁶ Detta spänningsfält mellan en form av vidmakthållande av föreställningen om en enkel ansvarsmodell och den vardag som människor i offentlig verksamhet faktiskt upplever kanske också förklarar efterfrågan på innovationer och nytänkande.

Ett återkommande spörsmål är också de kvarlevande starka föreställningarna om rationalitet som präglar stora delar av offentlig verksamhet. I en finsk rapport publicerad av Sitra²⁷ görs exempelvis följande analys:

The Ministry of Finance is one of the most powerful ministries in any country, belonging to the inner circle of the state governance system. Mainstream thinking and acting in the Ministry of Finance is based on rational-analytic assumptions including the view on the rational-economic man, very intensive and analytical taskorientation and rather limited attention to interaction processes (Määttä, 2005). One could find similar aspects in this description also in several other ministries. The challenge for a government is to transform the cultural setup from “minding my portfolio by re-acting to assignments” behavior into “minding our portfolio by pro-acting to opportunities and weak signals” behavior. A group-based horizon is a necessity for an agile and effective governance to be effected.²⁸

Att innovationer i offentlig verksamhet är en aktuell fråga runt om i världen kan sammanfattningsvis kanske ses som ett uttryck för en frustration över att politiken och samhällsinstitutionerna inte i tillräckligt hög grad förmår styra samhället och leverera de förbättringar, den service eller kvalitet som eftersträvas, men också för en tilltro till människors inneboende förmåga att se nya lösningar och förverkliga dessa.

²⁵ Hill, M. (2007), *Policyprocessen*, s. 268.

²⁶ Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*, s. 94.

²⁷ Jubileumsfonden för Finlands självständighet, Sitra, är en offentligrättslig fond under riksdagen vars verksamhet styrs utifrån en vision om att Finland ska vara föregångare inom hållbar välfärd. Se <http://www.sitra.fi/sv>.

²⁸ Sitra (2011), *Mission Possible Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57/2011.

2.4 Vad som krävs för en innovativ offentlig verksamhet

Vi har ringat in några villkor eller förhållanden som vi menar behöver vara åtminstone delvis uppfyllda för att en myndighet, förvaltning, eller offentlig sektor ska kunna vara innovativ.

1. Förändringarna måste syfta till att *skapa värde* för människor, företag eller samhället i stort. Det kan t.ex. handla om att förenkla en tjänst, höja kvaliteten, stärka demokratin och sammanhållningen i samhället eller öka effektiviteten.
2. Det måste finnas ett av politiken givet *handlingsutrymme och stöd* samt *incitament* för berörda ledare och deras organisationer att bedriva förändringsprocesser. Det handlar t.ex. om mål, lagstiftning, styrsystem, rekrytering av myndighetschefer, hur kompetensstöd är organiserat, efterfrågan på och uppföljning av utvecklingsarbete och ekonomiska villkor.
3. Det måste finnas *förmåga att bedriva förändringsprocesser utifrån syftet med verksamheten*. Det handlar om såväl enskilda individers motivation och kompetens som organisationers förmåga att, enskilt eller i samverkan, gå från idé till genomförande, för att ändra beteenden och skapa värde. Förmågan påverkas t.ex. av organisationskultur, synen på vilka man är till för och hur man arbetar med att förstå deras behov, verksamhetsstyrningens utformning, ledarskapet och förmågan att samverka.
4. Det måste finnas ett *lärande* och ett aktivt förhållningssätt till att skapa och tillämpa *kunskap*. Detta avser såväl den enskilde medarbetarens som hela organisationens förmåga.
5. *Resultatet* av de genomförda förändringarna ska slutligen leda till förbättringar för medborgare och företag i form av förbättrade eller nya tjänster eller värdeskapande för samhället i stort.

Det är utifrån dessa punkter vi har valt att behandla ett antal begrepp och frågeområden i kapitel 3–7.

2.5 En väg mot mer nytänkande och värdeskapande?

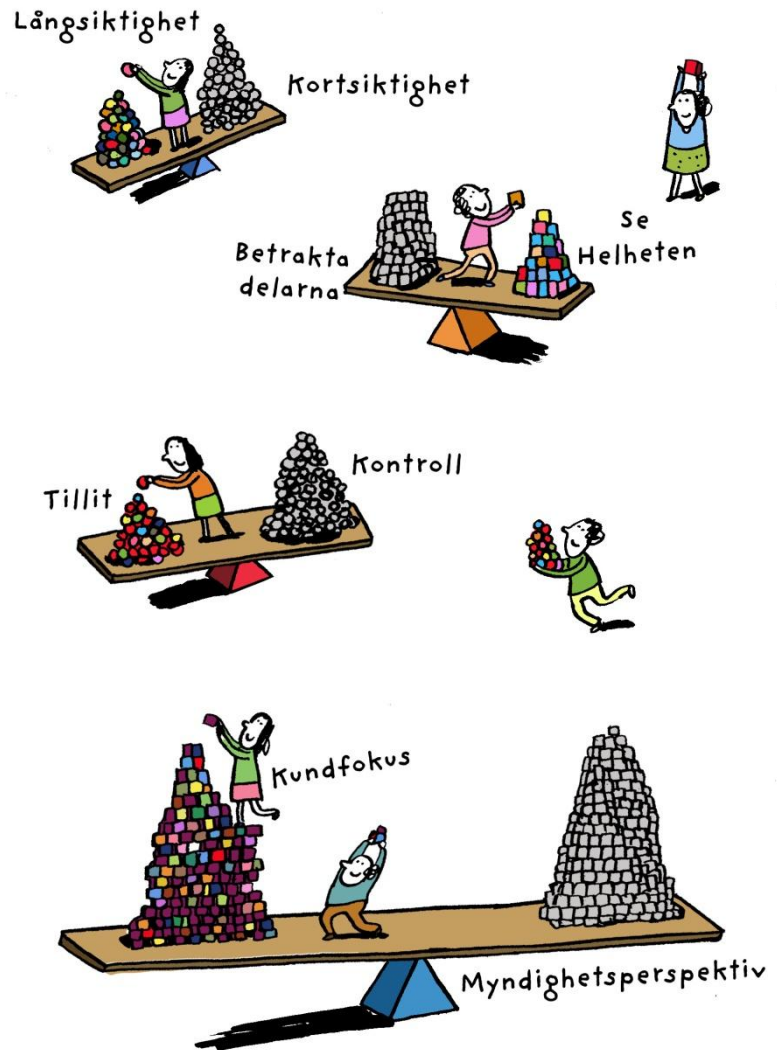
Om det hade existerat ett enkelt svar på hur man kan uppnå en innovativ och samverkande offentlig verksamhet, som skapar mer värde för samhället med nuvarande resursnivå eller lägre, skulle det ha upptäckts för länge sedan. Vi vill peka ut en väg mot mer nytänkande, och därigenom ökat värdeskapande, och betraktar detta betänkande som en kartskiss snarare än en tydlig vägbeskrivning. Vi erbjuder några förslag på vägbeskrivning och sätter ut en och annan varningsskylt. Men den fortsatta expeditionen måste vara utforskande och involvera alla på resan.

I vår dialog med offentliga och privata aktörer har vi identifierat vissa upplevda och faktiska hinder för en innovativ förvaltning som är återkommande, oavsett verksamhetsområde eller storlek på organisation, och som vi också ser stöd för i forskningen och i andra länders erfarenheter. Det bör dock påpekas att det behövs fördjupade analyser av specifika organisationer eller system för att förstå hur förnyelseförmågan ser ut, eller vilka hinder som finns, just i dessa. Det är inte heller möjligt att rangordna hindren och t.ex. påstå att brist på resurser generellt sett är ett större hinder för förnyelse än den interna styrningen. Vi menar ändå att det går att peka ut en generell rörelseriktning som skulle gynna utvecklingen av en mer innovativ offentlig verksamhet.

Kontroll, tillsyn, uppföljning och utvärdering är givetvis viktiga instrument för en rättssäker och effektiv offentlig verksamhet. Vi menar dock att backspeglarna nu har blivit så stora att de skymmer sikten framåt. På samma sätt som vetenskaper emellanåt bryter sig ur det rådande mönster som styr tänkandet inom ett visst område tror vi att det politiska systemet i högre grad än vad som nu är fallet behöver ifrågasätta det mönster och de föreställningar – om t.ex. människors beteenden, organisation, styrning, ledarskap och vad som motiverar offentligt anställda – som ligger till grund för det politiska beslutsfattandet. Det fortsatta arbetet måste bygga vidare på den svenska förvaltningskulturens starka inriktning på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet.²⁹

²⁹ Dessa kännetecken lyfts t.ex. fram i Riksrevisionsverket (1996:10), *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.

Figur 1 För att främja innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet behöver balansen förskjutas i ett antal perspektiv.



Vi menar att det behövs en annan balans vad avser vissa frågor och synsätt. Vi efterlyser därför fler samtal om tillit, helhetssyn, människors och företags behov, faktisk samhällspåverkan och att man säger JA till dem som vill förstå komplexa verkligheter och samarbeta med andra för att utifrån sina olika perspektiv försöka göra världen lite bättre. Och ska vi inte samtidigt förmå oss säga nej till mer kontroll, ett prestationsmått till eller ytterligare en regel att följa?

Grunden till en mer innovativ offentlig verksamhet och ett än mer välmående Sverige ligger i ett antal perspektivskiften. Dessa kan på ett övergripande sätt sammanfattas i följande tabell.

Tabell 1 Schematisk beskrivning av olika komponenter i den rörelse som Innovationsrådet menar behövs för att främja innovation och förnyelse i offentlig verksamhet.

I dag ligger stort fokus på	Ökat fokus behövs på
Kontroll	Tillit
Betrakta delarna	Se helheten
Ärendefokus, myndighetens behov	Kundfokus, människors och företags behov
Medborgarna som mottagare	Människor och företag som medskapare
Prestationsmått	Effektmått
Utredningar	Försöksverksamheter
Linjära orsakssamband	Förståelse av komplexa system
Konkurrens	Samverkan
Ettårscykler	Långsiktighet
Akut hantering av symptom	Förebyggande och förståelse för bakomliggande orsaker
Uppföljning och övervakning	Lärande och reflektion
Regelföljare med standardiserade arbetsätt	Professioner med befogenhet att hantera variation
Detaljstyrning	Förstå systemfaktorer
Sitta still i båten	Kontrollerat risktagande
Yttre motivation	Inre motivation
Likvärdigt utförande	Likvärdigt utfall
Processuell enhetlighet	Rättslig enhetlighet
Styckkostnader	Den samlade samhällskostnaden

3 Värdeskapande system

3.1 Våra uppfattningar i korthet

- Offentlig verksamhet skapar huvudsakligen värde och vinner människors, företags och andras förtroende genom de tjänster och den service som erbjuds samt genom de resultat i form av faktisk påverkan på samhället den bidrar till.
- Samhällets komplexitet går att tämja givet att man arbetar strukturerat med att förstå helheterna.
- Systembaserad verksamhetsutveckling tycks kunna bidra med att stödja myndigheters värdeskapande. Det förutsätter i många fall att styrning och uppföljning av verksamheten förändras och fokuserar mer på syftet med verksamheten utifrån kundens perspektiv samt de effekter för individ och samhälle som verksamheten förväntas ge eller bidra till. Det förutsätter i många fall också att utvecklingsarbetet i ökad utsträckning bedrivs över myndighets- och funktionsgränser.
- Systemansatsen erbjuder ett förhållningsätt och metoder för att ge nya perspektiv på svårlösta samhällsfrågor, vilket kan bidra till att frigöra innovationskraft.
- Det finns behov av att bygga ytterligare förmåga i offentlig verksamhet att förstå och hantera komplexitet.

3.2 Värdeskapande en central utgångspunkt

I vårt uppdrag ingår att beakta erfarenheter av och förutsättningar för ett mer systematiskt arbete med *värdeskapande*. I detta avsnitt behandlar vi begreppet värdeskapande, hur det kan förstås och varför vi anser att det är så centralt för innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet.

Syftet med offentlig verksamhet är att den ska skapa olika typer av värden. Enligt regeringsformen ska offentlig verksamhet trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Offentlig verksamhet ska samtidigt främja en hållbar utveckling, verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.

Begreppet värdeskapande har tidigare framför allt förknippats med ekonomiskt värdeskapande men har de senaste tjugo åren allt mer kommit att användas bredare inom offentlig verksamhet. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition beskrivs behovet av att stärka offentlig verksamhets förmåga att i samverkan få till stånd fler *värdeskapande system* som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning.¹ Vidare framhålls vikten av bättre samverkan mellan kommun, landsting och stat där det gemensamma *värdeskapandet* för medborgare och företag tillmäts en allt större betydelse.²

Värdeskapandets tre delar

Den breda definition av begreppet värdeskapande som görs i propositionen kan ses i ljuset av den skolbildning som benämns *Public Value* och som sedan 1990-talet beskriver även myndigheters verksamhet som just värdeskapande.³ Utgångspunkt för denna skolbildning är ett ramverk som utvecklats för att beskriva svårigheterna med att leda offentlig verksamhet. I ramverket lyfts *tre uppgifter* fram som offentlig verksamhet har att förhålla sig till.

Den *första uppgiften* är att tydliggöra vilka värden som förvaltningen bör uppnå samt hur detta ska gå till. Även om det är politiken som styr offentlig verksamhet är det i många fall förvaltningens tjänstemän som säkrar resurser genom att övertyga politiskt ansvariga om vilket värde verksamheten ger. Ändamålet kan vara att tillhandahålla service till vissa grupper, t.ex. främja

¹ Prop 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135), s.28.

² Prop 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135), s.31.

³ Mark Moore vid Kennedy School of Government vid Harvard University brukar anges som upphovsman. För en litteraturgenomgång av Public Value se Williams, I. & Shearer H. (2011), *Appraising public value: past, present and futures*.

företagsklimatet i kommunen. Men ändamålet kan även syfta till att åstadkomma mer genomgripande resultat (effekter), till exempel en bättre miljö, folkhälsa eller utveckla elever till demokratiska och ansvarstagande medborgare. Synen på vad värdeskapandet innefattar utformas mellan förvaltningen och politiken. Kunskapen om huruvida förvaltningen kan åstadkomma det bestämda värdet försvåras av de mätproblem som är förknippade med offentlig verksamhet. Många värden är svårämätta och att endast mäta om kunderna är nöjda med en viss service räcker oftast inte eftersom det inte endast är den servicen som efterfrågas. Inte heller säger enbart mätningar av prestationer något om det värde man skapar.⁴ Genom att offentlig verksamhet syftar till att uppnå effekter, innebär det att kunskapen behöver öka kring hur effekter kan mätas, förstås och ligga som underlag till att utveckla verksamheten.

Den andra uppgiften innefattar att söka och få stöd samt legitimitet så att nödvändiga beslut kan fattas, resurser fördelas och åtgärder vidtas. Ansvariga tjänstemän måste ständigt förankra och söka stöd på olika håll, informera om ett stort antal frågor och få särskilda tillstånd för vissa åtgärder, formellt eller informellt. Uppdragsgivaren, som inte alltid framträder med en röst, har också många olika intressen i verksamheten. En del av uppdragsgivaren, t.ex. ett departement, vill att den totala kostnaden minimeras, en annan att den administrativa kostnaden är låg, en tredje att kontrollen fungerar tillfredsställande så att inga obehöriga får del av programmet, en fjärde att mottagarens integritet skyddas till varje pris, en femte att barnens rätt kommer i första hand och en sjätte att programmet leder till att mottagarna inte blir bidragsberoende. Ursprungligen har dessa delvis motstridiga krav funnits med redan vid beredningen av uppgiften till den berörda organisationen eller tillkomsten av själva organisationen. Men av olika skäl löses inte målkonflikten utan den överlämnas till verksamheten att hantera.

För de verksamheter som har tydliga "kunder" är en viktig del i verksamhetens legitimitet att "kundnöjdheten" är tillfredsställande. En nära dialog med den verksamheten är till för i syfte att förstå de behov som finns och vad som skapar värde för dem är då viktigt. Förtroende är fundamentalt i förhållandet mellan medborgare och myndigheter. Det är inte minst viktigt i förhållande till tjänster som påverkar liv och frihet – hälsa och rättsväsendet (om jag inte

⁴ Ekonomistyrningsverket definierar en prestation som de tjänster och produkter som lämnar myndigheten (t.ex. antalet handlagda ärenden).

kan lita på läkaren eller polisen, vem kan jag då lita på?).⁵ När förtroendet undergrävs, t.ex. om korruption eller andra missförhållanden uppmärksammas, förstörs offentligt värde. Det bör därför i sammanhanget noteras att trenden vad avser förtroendet för vissa yrkesgrupper i offentlig verksamhet är vikande, liksom förtroendet för flera av samhällets institutioner.⁶

Slutligen rör *den tredje uppgiften* organisationens förmåga att bedriva verksamhet och mobilisera de resurser som krävs för att nå eftersträlvade resultat, t.ex. genom investeringar, innovationer och samverkan med andra. I offentlig verksamhet ligger en väsentlig del av kapaciteten för att uppnå effektmålen ofta utanför den egna verksamheten. Regeringen, kommunstyrelsen eller en myndighet kan inte ”se till” att brottsligheten blir lägre och folkhälsan bättre. Människors normer, värderingar vilja att följa lagen m.m. påverkar brottsligheten och människors val av kost och motion påverkar folkhälsan. Kunskapen om hur beteenden kan ändras blir då betydelsefull och kan användas som ett viktigt verktyg i förvaltningens strävan att nå politikens mål.⁷ En väsentlig del av värdeskapandet sker alltså i samarbete mellan den enskilde, förvaltningen och andra (se avsnitt 3.3).

Utifrån detta synsätt kan man lite förenklat uttrycka det som att offentlig verksamhet skapar värde och vinner medborgarnas och intressenternas förtroende genom

- sina tjänster och sin service till människor och företag, och
- det utfall i form av faktisk påverkan på samhället man tillsammans med andra bidrar till att uppnå.

3.3 Värde skapas i system

3.3.1 Att anlägga ett helhetsperspektiv

Av våra direktiv framgår att vi ska anlägga ett helhetsperspektiv på offentlig verksamhet. Ett vedertaget angreppssätt för detta är att anlägga en systemsyn.

⁵ Rothstein B. (2008), *När tilliten rämman*.

⁶ Weibull, L., m.fl. (2012) *Svenska trender 1986–2011*.

⁷ I Storbritannien finns en särskild enhet i Cabinet Office, Behavioural Insights Team (BIT), som med hjälp av beteendekonomisk kunskap testar olika metoder för hur man kan kommunicera med medborgare och utforma valsituationer för att genomslaget för politiken ska bli så effektivt som möjligt.

Ju mer kunskap som byggs upp inom ett visst område desto tydligare blir det att problem i samhället hör ihop med en rad andra problem och att sambanden är svåröverskådliga – komplexiteten ökar. Ett sätt att hantera detta och kreativt försöka förstå hur svårlösta samhällsfrågor bör angripas kan hämtas från komplexitets- och systemteorin. Genom att även betrakta offentlig verksamhet som system, i stället för att alltför ensidigt hantera enskilda organisationer (eller enskilda enheter i en organisation), flyttar man genom systemsynsättet uppmärksamheten till helheten och relationerna mellan systemets olika delar och till möjliga orsaksamband. Systemsynsättet kan främja kreativitet och nytänkande genom att locka fram nya frågor och problemformuleringar.

3.3.2 Vad ett system är

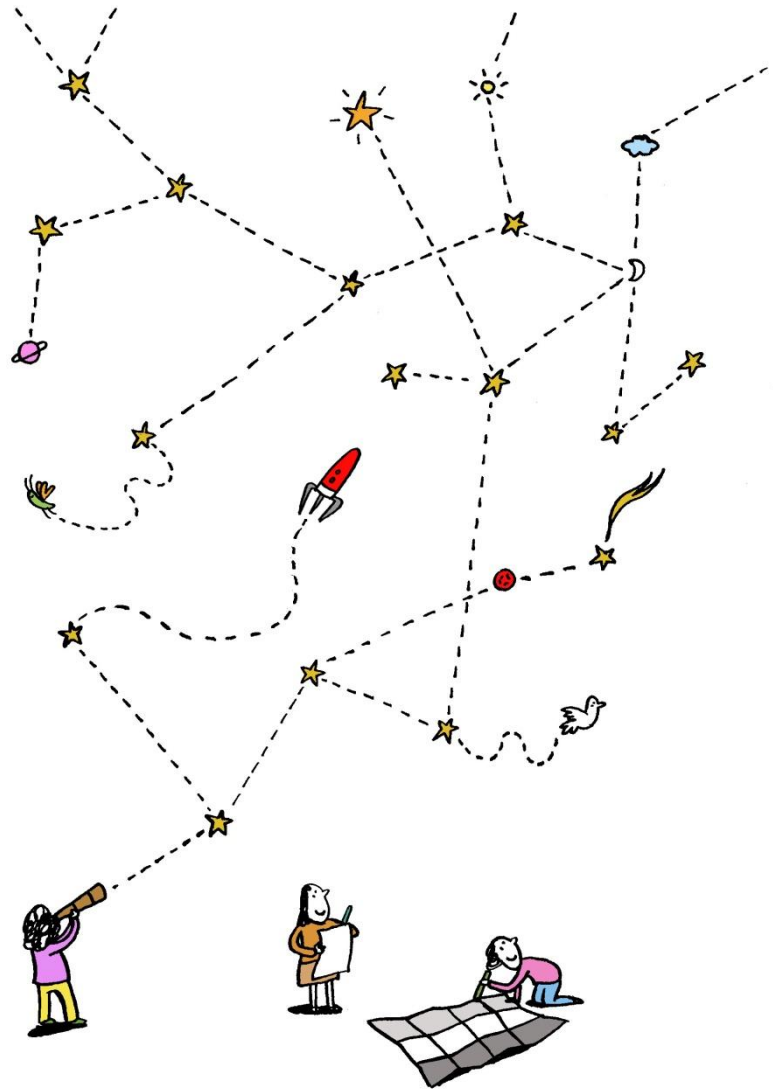
Ett system utgörs av ett antal delar som genom att interagera med varandra skapar en helhet.⁸ Med en sådan bred definition kan system vara t.ex. en flod, en organism, en bil, en filosofi eller en familj. Detta gör att systemteorier har utvecklats inom en rad vetenskapliga discipliner. De system som avses här kännetecknas av att de är mänskligt konstruerade i syfte att skapa värde för dem som systemet är till för.⁹ En central utgångspunkt inom systemteorin är att helheten inte är densamma som summan av delarna, vilket innebär att ett system i sin helhet kan vara ineffektivt även om varje enskild del presterar väl.¹⁰

⁸ Jackson, M. (2003), *Systems thinking: Creative Holism for Managers*, Ackoff, R. (1971), *Towards a System of Systems Concepts*, Foster-Fishman, m.fl. (2007), *Putting the system back into systems change*.

⁹ Deming, W.E. (1993), *The new economics: for industry, government education*.

¹⁰ Ackoff, R. (1971), *Towards a System of Systems Concepts*. För beskrivning av vad detta kan medföra i praktiken se Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen*.

Figur 2 Att se helheten och hur delarna hör ihop är centralt i systemteorin.



Vi skiljer i detta betänkande mellan två systemiska angreppssätt:

- ett för system som omger människor och företag i olika situationer och händelser när man måste ha kontakt med det offentliga och som är nära förknippade med myndigheternas tjänsteproduktion. Utveckling av sådana system benämner vi *systembaserad verksamhetsutveckling* (avsnitt 3.3.3).
- ett för system som syftar till att skapa värde för den enskilde och samhället i stort och som ofta är nära förknippade med s.k. svårlösta samhällsfrågor. Utveckling av sådana system benämner vi *systembaserat arbete med svårlösta samhällsfrågor* (avsnitt 3.3.4).

3.3.3 Systembaserad verksamhetsutveckling

I flera av Innovationsrådets utvecklingsprojekt har vi arbetat utifrån det vi kallar systembaserad verksamhetsutveckling.¹¹ I denna ansats tas kundens perspektiv som utgångspunkt, vilket medför att systemet avgränsas till processer som i många fall löper över funktions- och myndighetsgränser. Utvecklingsarbetet inriktar sig vidare på att förstå systemet och analysera de styrande systemfaktorerna och ytterst systemets styrfilosofi, vilka sammantaget påverkar hur väl verksamheten kan tillgodose kundens behov.¹² Det faktiska utvecklingsarbetet tar därtill särskild hänsyn till de kännetecken som finns för offentlig tjänsteverksamhet. Dels genom att se såväl till kunders behov och legitima krav som till politikens syfte med verksamheten. Dels genom att utgå från de särskilda premisser som föreligger för att utveckla tjänsteverksamhet. System-

¹¹ Här avses framför allt Innovationsrådets utvecklingsprojekt med miljöprövning se Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen* samt arbetet med systembaserad styrning och verksamhetsutveckling (SyS-projektet). Utvecklingsarbetet har i stora delar utgått ifrån en beprövad modell för systembaserad verksamhetsutveckling. Metoden beskrivs ursprungligen i Seddon, J. (2003), *Freedom from "command and control"* och återges bland annat även i Stigendal, L. (2010), *Effektiv Styrning* och Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*. För utvärdering av modellen se: Zokaei, K. m.fl. (2010), *Lean and Systems Thinking in the Public Sector*. Quist, J. (2007), *Tjänstproducerande system i offentlig sektor*, Office of the Deputy Prime Minister (2005), *A systematic approach to service improvement evaluating systems thinking in housing*.

¹² Hur effektivt exempelvis verksamhetens ärendeflöde är beror på hur väl systemfaktorer som rutiner, riktlinjer, styrning och uppföljning etc. stödjer medarbetaren att tillgodose kundens behov. Dessa systemfaktorer beror i sin tur på den rådande styrfilosofin inom systemet.

baserad verksamhetsutveckling har flera beröringspunkter med lean men lägger bl.a. än större vikt vid ett helhetsperspektiv.¹³

Utifrån en systemansats kan man se betydande utvecklingsbehov av såväl regeringens styrning av myndigheter som den interna styrningen av det operativa arbetet i statliga och kommunala verksamheter. Detta inte minst eftersom många beslutsfattare i myndigheter och förvaltningar förefaller uppleva att befintlig styrning och uppföljning inte stödjer deras strävan att utveckla verksamheten.¹⁴ Innovationsrådet har därför inriktat en del av sitt arbete på att fördjupa kunskaperna om hur en systemansats kan ligga till grund för ett arbete där utveckling av verksamheten kombineras med att utveckla styrning och uppföljning utifrån en systemansats. Utvecklingsarbetet har framför allt bedrivits inom ramen för projektet om systembaserad styrning och verksamhetsutveckling, det s.k. SyS-projektet.¹⁵

3.3.4 Systembaserat arbete med svårlösta samhällsfrågor

I en uppmärksammat statsvetenskaplig artikel 1973 konstaterade två stadsplanerare vid University of California, Berkley, att det finns en hel värld av planeringsproblem i samhället som inte kan behandlas med traditionell linjär och analytisk metod.¹⁶ De kallade dessa problem för ”wicked problems” – svårlösta samhällsfrågor väljer vi att benämna dem¹⁷ – i motsats till vad de kallade tama problem. Ett år senare presenterade Russel Ackoff en liknande uppfattning med benämningar som ”social oreda” och ”ostrukturerade verkligheter”. Även om vi möjligen är något klokare i dag, och mindre mottagliga för uppfattningen att komplexa sociala planeringsproblem kan ”lösas” genom linjära metoder kan det vara

¹³ En utförligare diskussion om detta finns i Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

¹⁴ Under de intervjuer som genomfördes som underlag till rapporten Innovationsrådet (2012) *Lean och systemsyn i stat och kommun* återkom flera myndighetsrepresentanter till behovet av att förändra styrning och uppföljning. I studien medverkade tio statliga och fem kommunala myndigheter. Kritiken ligger också i linje med stora delar av den litteratur som beskriver systemansatsen se till exempel Chapman, J. (2004), *System failure*, Seddon, J. (2003), *Freedom from command and control* samt Stigendal, L. (2010), *Effektiv styrning*.

¹⁵ I SyS-projektet har Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten i Gävleborg och Skatteverket deltagit.

¹⁶ Rittel, H. & Webber, M. (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, s. 155–169.

¹⁷ Jordan, T. & Andersson, P. (2010), *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna. En tankeskrift från Tryggare och mänskligare Göteborg*.

intressant att kortfattat beskriva skillnaderna mellan ovan nämnda typer av problem.

Det som kännetecknar de s.k. *tama problemen* är att de

- har en relativt väl definierad problembeskrivning,
- har en bestämd stoppunkt, dvs. man vet när en lösning har nåtts,
- har en lösning som objektivt kan utvärderas som rätt eller fel,
- tillhör en klass av liknande problem som kan lösas på liknande sätt, och
- har lösningar som kan prövas och förkastas.

Svårlösta samhällsfrågor däremot är dåligt definierade, tvetydiga och associerade med starka moraliska, politiska eller professionella frågor. Det är inte sällan så att det varken råder konsensus om vad det egentliga problemet är och än mindre hur det ska lösas. De är inte heller stabila över tiden utan kan ta nya former till följd av att man försöker förstå och lösa dem. Exempel på komplexa och långsiktiga problem av den här typen är hälsofrågor (t.ex. barnfetma, utmattningsdepressioner), sociala förhållanden (t.ex. långtidsarbetslöshet, nedgångna bostadsområden, mansdominans bland makthavare), kriminalitet (t.ex. organiserad brottslighet, hatbrott, huliganism, korruption) och miljö (t.ex. energisystem, bilism, utsläpp).

Karaktäristiskt för denna typ av svårlösta samhällsfrågor är att de är:¹⁸

- *komplexa*. Det finns många olika typer av förutsättningar och orsakssammanhang (sociala, ekonomiska, politiska, psykologiska, kulturella, tekniska, etc.) som spelar en viktig roll. Dessutom är dessa förutsättningar och samband i sin tur inbördes beroende av varandra på ett svåröverskådligt sätt. De svårlösta samhällsfrågorna är svåra att avgränsa, de förgrenar sig i olika riktningar och hänger intimt ihop med andra komplexa frågor.
- *behandlingsresistenta*. Det har gjorts många försök att komma till rätta med problemen, men resultaten upplevs inte som tillräckliga. Det kan bland berörda ansvariga finnas en form av uppgivenhet och skepsis inför möjligheterna att uppnå påtagliga förbättringar. En del aktörer tror inte att det är meningsfullt att

¹⁸ Kriterierna ställdes ursprungligen upp av Rittel och Webber. Här har vi däremot utgått från Jordan, T. & Andersson, P. (2010).

avsätta resurser för att försöka gå till botten med problemen utan menar att man får nöja sig med att ta hand om symptomen.

- *omöjliga att lösa slutgiltigt.* De har egenskapen att de inte är problem som låter sig lösas en gång för alla. Problemen kan öka eller minska, men de försvinner inte helt.
- *ger upphov till väsentliga meningsskiljaktigheter.* Eftersom de svårlösta problemen är så komplexa finns det djupgående meningsskiljaktigheter mellan olika aktörer om vilka kriterier som ska användas för att avgöra om åtgärder och strategier är lyckade eller inte. Dessa meningsskiljaktigheter innefattar också hur problemet ska beskrivas. Olika aktörer ser frågorna utifrån olika perspektiv och har mycket olikartade sätt att formulera vad problemet är och hur det bör förklaras. Detta bidrar också till en djupgående oenighet om vad som bör betraktas som lyckade resultat.
- *svåra att experimentera med.* Svårlösta samhällsfrågor som hantearas på ett felaktigt sätt ger allvarliga konsekvenser för människor, miljö och samhällsordning. Det ställer därför särskilt höga krav på eventuella försöksverksamheter.
- *svåra att hantera genom avgränsade uppdrag.* Frågornas komplexitet och förgreningar gör det svårt att dela upp problemet i avgränsade uppgifter som kan delas ut till förvaltningar, myndigheter och andra att skötas inom ramen för tydligt avgränsade uppdrag och ansvarsområden. Problemen kräver strategier med många olika typer av åtgärder, vilket i sin tur förutsätter samverkan mellan många olika aktörer baserad på en helhetssyn.

Den klassiska metoden att lösa vanliga, tama, problem – dvs. att först förstå problemet, sedan samla och syntetisera information för att därefter analysera och arbeta fram lösningar – fungerar dåligt på denna typ av komplexa problem. Trots detta är vår övergripande bild att beredningsrutiner och andra gängse arbetssätt i förvaltningen, liksom den politiska logiken, i hög grad hanterar de svårlösta samhällsfrågorna på samma sätt som de tama problemen.

Vi menar att en innovativ förvaltning därför i mycket högre grad måste fokusera på lärandet om hur vi ska förstå, beskriva och förändra olika typer av problem. En strategi för att hantera de svårlösta samhällsfrågorna och andra komplexa system är att bejaka

och medvetet hantera komplexiteten och höja abstraktionsnivån. Med hjälp av väl etablerade metoder kan man höja blicken och fokusera på helheten utifrån olika aktörers perspektiv, utan att fastna i detaljerna. Två exempel på sådana metoder är Soft System Methodology (SSM) och CLIOS.¹⁹

3.3.5 Förändring utifrån en systemansats

Den huvudsakliga kritiken inom systemteorin mot den dominerande synen på att styra, organisera och utveckla offentlig verksamhet är framför allt riktad mot vissa grundantaganden om styrning. Rådande styrparadigm benämns inom systemlitteraturen *command-and-control* eller *ny-taylorism*, vilket kanske ligger närmare svenskt språkbruk.²⁰ Ny-taylorismen kännetecknas i grunden av att beslutfattandet är skilt från utförandet i den meningen att ledningen fattar beslut och personalen utför. Styrfilosofin kan härledas tillbaka till de grundläggande principerna för Frederick Taylors arbetsfördelning, där exempelvis kontrollen ligger hos ledningen, i stället för hos arbetaren. Ledningens kontroll utövas då till exempel genom styrning, uppföljning, rutiner och arbetsbeskrivningar.²¹

Systemansatsen erbjuder ett alternativt synsätt med andra grundantaganden kring styrning, organisering och utveckling av verksamheten. En systemansats i offentlig verksamhet kan beskrivas med följande kännetecken:

¹⁹ SSM är ett strukturerat sätt att göra interventioner i ostrukturerade problematiska situationer. Fokus ligger inte minst på att upprätthålla bra relationer mellan alla involverade när man besvarar frågorna vad som kan göras och hur. Utgångspunkten är en fullödig illustration (s.k. "rich picture") av den problematiska situationen. Den är sedan utgångspunkt för en diskussion om vad som är möjligt att göra och för hur lärandet i systemet kan förbättras. Se Checkland, P. & Poulter, J. (2006), *Learning for Action* och en genomgång av metodens för- och nackdelar finns i Jackson, M. (2003) *Systems thinking*, s. 182–208. CLIOS står för Complex, Large-Scale, Interconnected, Open, Sociotechnical, och är en metod utvecklad vid Massachusetts Institute of Technology för system i infrastrukturen, t.ex. regionala transportsystem och övervakning av flygtrafik. Se Sussman, J. (2007), *The Clios Process. A User's Guide*.

²⁰ Se till exempel Chapman, J. (2004), System failure – Why governments must learn to think differently, Gregory, A.J. (2007) Target setting, lean systems and viable systems, Seddon, J. (2003), Freedom from "command and control", Seddon, J. (2008), Systems Thinking in the Public Sector, Johnson, H.T. (1991), Relevance lost – the rise and fall of management accounting, Innovationsrådet (2012), Lean och systemsyn i stat och kommun. Stigendal, L. (2010), Effektiv Styrning, Quist, J. (2007), Tjänsteproducerande system i offentlig sektor.

²¹ Stigendal, L. (2010), *Effektiv Styrning*.

- Kontinuerligt lärande av vad som fungerar (snarare än att ange mål för vad som ska uppnås).
- Förbättra hela systemets resultat utifrån vad slutanvändarna av systemet anser om utfallet (inte bara vad uppdragsgivare och de som arbetar i systemet anser om resultatet).
- En politisk beslutsprocess som fokuserar på att förbättra själva systemet och dess verksamhetsprocess (snarare än kontroll av enskilda myndigheter och funktioner).
- Ett lyssnande förhållningssätt och involvering av brukare och andra intressenter (i stället för att instruera).
- Att hitta innovativa lösningar för att lösa grundproblemen (snarare än att agera på symptomen).²²

Att arbeta utifrån en systemansats medför många utmaningar i de fall man rör sig över flera organisatoriska gränser, t.ex. mellan departement i Regeringskansliet, mellan myndigheter och mellan statlig och kommunal nivå. Samtidigt kan just detta strukturerade helhetsperspektiv vara *ett sätt* att utveckla arbetsformerna och kommunikationen mellan berörda organisationer.

Det är väl känt att policyinterventioner ibland får oönskade konsekvenser, något som antagligen kan motverkas genom ökad förståelse av rådande komplexitet i det system i vilket interventionen görs. Med ett systemsynsätt kan man mer välunderbyggt ge stöd till dem som har ansvar att ha ett helhetsperspektiv, förklara varför beslut som kan förefalla rimliga i stället kan motverka syftet samt förstå hur olika aktörers ageranden samspelar. Att så många infrastrukturinvesteringar gång på gång överskrider fastlagd budget kan t.ex. vara resultatet av en bristande systemsyn.²³

Genom att anlägga ett systemsynsätt minskar risken att man lägger för stor tonvikt vid varje enskild del, t.ex. i utformningen av styrningen. Bara för att varje del, t.ex. en myndighet, uppnår sina mål betyder inte det att det övergripande målet, t.ex. för politiken, nås.²⁴ Ett sådant sätt att hantera och försöka styra komplexa system

²² Chapman, J. (2004), *System failure – Why governments must learn to think differently*.

²³ Teisman, G., van Buuren, A. & Gerrits, L. (ed) (2009), *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*.

²⁴ Ackoff, R. (1971), *Towards a System of Systems Concepts*, Ackoff, R. & Rovin, S. (2003), *Redesigning Society*, Deming, W. E. (1993), *The New Economics for Industry, Government, Education*, Johanzon, C. (2006), *Hur bra är våra processer?*.

riskerar att bidra till fragmentering och att man får en lösning som inte är den bästa tänkbara sett till det samlade resultatet.

Systemavgränsningarna ett dilemma

Erfarenheterna visar att en utmaning med systemansatsen är hur det system man arbetar med ska avgränsas.²⁵ Genom att utgå från allt för snäva systemgränser riskerar man att inte fånga in de faktiska effekterna av t.ex. en policyförändring, ekonomisk satsning eller innovation.²⁶ Det är därför viktigt att fånga in så många påverkande faktorer som möjligt i systemets avgränsningar. Samtidigt kan en allt för vid avgränsning medföra att systemet blir ohanterligt ur utvecklingssynpunkt.²⁷ Exakta systemgränser behöver dock inte fastställas på förhand, utan bör vara en del av utvecklingsarbetet.

²⁵ Vissa menar att avgränsningen av systemet är en av de svåraste uppgifterna i arbetet med en systemansats, se Foster-Fishman, P. G., Nowell, B., & Yang, E. (2007), *Putting the system back into systems change: A framework for understanding and changing organizational and community systems*. Se även diskussion i Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen*.

²⁶ Denna kritik har bland annat framförts i utvärdering av systemansatser med snäva systemavgränsningar. Se Office of the Deputy Prime Minister (2005), *A systematic approach to service improvement evaluating systems thinking in housing*.

²⁷ Hanterbarheten beror också på vilken erfarenhet som finns gällande att jobba utifrån en systemansats. Allteftersom arbetet fortskrider och kunskapen kring arbetsättet ökar kan systemgränserna utökas till att inbegripa fler aktörer och flera systemfaktorer.

4 Människor och företag som kunder och medskapare

4.1 Våra uppfattningar i korthet

- För den enskilde utgör myndighetskontakter endast steg på vägen mot att uppnå ett visst mål eller delmål – t.ex. starta ett företag, börja studera, bygga ut en fabrik – eller hantera en situation, t.ex. ett sjukdomstillstånd. Värdet för den enskilde uppstår främst när målet är uppnått.
- Att använda kundbegreppet innebär inte att man gör avsteg från den gängse synen på de grundläggande premisserna för offentlig verksamhet eller synen på de medborgliga rättigheter och skyldigheter som finns. Kundanpassning är förenligt med rätts-säkerhet.
- Offentlig verksamhet måste förstå de behov och mål människor och organisationer har i olika händelser och situationer. Att utgå från kundernas livs- eller verksamhetskändelser är ett angreppssätt för att arbeta kundorienterat i syfte att förbättra kvalitet och service för människor och företag.
- Kundens erfarenhet, kompetens och förmågor är i dag en under-utnyttjad resurs i offentlig verksamhet. För att ta till vara på detta bör kunden (och nära berörda) bjudas in som medskapare i de fall det är möjligt och kunden vill delta.
- Kvalitetsarbetet i de statliga myndigheterna bör vidareutvecklas. Tyngdpunkten i kvalitetsarbetet behöver förskjutas mot ökat kundfokus.
- Myndigheters förmåga att nå eftersträvad kvalitet beror bl.a. på vilket kundfokus de har, hur de mäter kvalitet och om kvalitet behandlas som en strategisk ledningsfråga.

- Medarbetarna måste ha befogenhet för att, inom ramen för verksamhetens uppdrag, kunna möta människors skilda behov och förutsättningar.
- Lagstiftning är ett viktigt styrmedel i den offentliga verksamhetens kvalitetsarbete. Det behövs dock en ökad medvetenhet om hur kvalitetsbegreppet används i lagstiftningsarbetet och det är nödvändigt att uppmärksamma hur frågor om kvalitet i förvaltningens arbete hanteras i det framtida lagstiftningsarbetet.

4.2 Begreppet kund inom offentlig verksamhet

Den offentliga makten utövas under lagarna. Detta stadgande i regeringsformens portalparagraf sätter tydliga begränsningar för vad det offentliga kan leverera till människor och företag. Samtidigt förväntas offentlig verksamhet som vänder sig till allmänheten tillhandahålla service och tjänster utifrån den enskildes behov, förutsättningar och krav. Människor vill, om än i varierande grad, få hjälp, få bra bemötande, att det går snabbt, få rätt information, bli lyssnade på, få personlig kontakt och mötas av kunniga medarbetare.¹ De allra flesta tycker att det är mycket viktigt att myndigheter är bra på att lyssna på sina kunder eller uppdragsgivare.² I en undersökning gjord av Ekonomistyrningsverket ansåg majoriteten av svaranden att myndigheter ska tillgodose olika medborgares krav samt att myndigheterna ska vara mänskliga.³

Dessa resultat ligger väl i linje med tjänsteforskningens syn på kvalitet när det gäller tjänstekvalitet. Man talar bl.a. om följande generella faktorer som definierar en tjänsts kvalitet ur ett kundperspektiv: förtroende, bemötande, enkelt att ha att göra med, kontinuitet, tid samt hantering av klagomål/missnöje.⁴ Eller, annorlunda uttryckt:

Kvalitet handlar, som jag ser det, om att ta reda på vad som skapar värde för kunden och prestera detta. Det kräver att man kan sätta sig in i och på djupet förstå kunden och den aktuella problemsituationen.

¹ Innovationsrådets livshändelseundersökning, se bilaga 3.

² TNS Sifo (2012), Svenska myndigheters anseende 2012.

³ I Ekonomistyrningsverkets enkät (2012), svarade 62 procent att myndigheten ska "tillgodose olika medborgares behov" för att utföra sitt uppdrag bra, 61 procent ansåg på samma fråga att myndigheterna ska vara "mänsklig".

⁴ Bettencourt, L. & Gwinner, K. (1996), *Customization of the service experience: the role of the frontline employee*.

Det fundamentala är att kundens krav definieras på rätt sätt. Om så inte är fallet kan hög kvalitet aldrig uppnås.⁵

Innovationsrådet har använt begreppet kund som samlande benämning på dem myndigheten är till för, alltså människor, företag eller vad som i situationen är en passande benämning (elev, brukare, asylsökande, boende etc.). Med ”kundorientering” menar Innovationsrådet således en nödvändig, och i många offentliga verksamheter självklar, utveckling där den del av offentlig verksamhet som vänder sig till enskilda hörsammar, tolkar, agerar och även utvecklar verksamheten utifrån kundens behov, förutsättningar och krav. Självklart måste detta ske i enlighet med av statsmakterna beslutade författningar, i enlighet med ovan nämnda portalparagraf i regeringsformen.

Det finns starkt stöd för myndigheternas ”kundorientering” såväl i förvaltningslagen som i regeringens förvaltningspolitik. Det är också intressant att notera att hänvisningar till förvaltningslagens servicebestämmelser är frekvent förekommande i JO:s beslut.⁶ För JO har det uppenbarligen varit en styrka att vid konstaterade brister kunna grunda sin kritik på uttryckliga lagregler, även om dessa är av mer allmänt slag.

Den enskilde kontaktar som regel en myndighet för att han eller hon måste. Ett behov har uppkommit, där den enskilde utifrån sina rättigheter eller skyldigheter, tar kontakt med, eller blir kontaktad av, det offentliga. Ett företag söker till exempel ett tillstånd för sin verksamhet som ett steg i att uppnå något annat, t.ex. att kunna utvidga sin verksamhet genom att bygga ut sin produktionsanläggning.

Oavsett vilken typ av situation det rör sig om har medborgare och företag som regel krav och förväntningar på att exempelvis deras rättigheter tillvaratas och att de behandlas på ett korrekt, opartiskt och i övrigt rättssäkert sätt. Men förväntningarna sträcker sig alltså längre än så. Tanken om att befolkningens legitima krav går längre än enbart rättsäkerhet är inget nytt. Redan 1958 skrev professor Gunnar Heckscher:

⁵ Edvardsson, B. & Thomasson, B. (1992), *Kvalitetsutveckling – ett managementperspektiv*.

⁶ SOU (2010:29), *En ny förvaltningslag*.

Medborgarna äro emellertid allt mindre tillfredsställda med att åtnjuta endast rättsäkerhet. Tendensen att därutöver kräva »billighet»⁷ är icke ny, men den har med tiden blivit allt mer markerad. Härvid framträda medborgarna i särskilt hög grad som statsförvaltningens »kunder». De har anspråk på denna allmänna välviljan och det tillmötesgående som kunden begär av sin leverantör, och detta ej blott i statens affärsdrivna verksamhet utan även därutöver, exempelvis på det sociala området.⁸

Heckschers syn på medborgaren som »kund» torde ha varit kontroversiell på 1950-talet. Men även i dag väcker kundbegreppet känslor i offentlig verksamhet. Det är Innovationsrådets uppfattning att den verksamheten är till för som regel bör kunna ställa samma krav på offentlig verksamhet som en kund kan ställa på en leverantör på den privata marknaden. Återigen bör dock de begränsningar nämnas som ovan nämnda portalparagraf utgör.

4.2.1 Särdrag för kunder i offentlig verksamhet

Vid användandet av kundbegreppet bör särskilda särdrag för offentlig verksamhet i förhållande till privat verksamhet tydliggöras. Detta i syfte att förebygga eventuell missuppfattning kring vad som ligger i kundbegreppet. Utan att göra anspråk på att göra en fullständig beskrivning kan följande anses karaktärisera offentlig verksamhet:

- Människor och företag har redan genom skatter och avgifter betalt hela eller delar av kostnaden för vad det offentliga levererar.
- Efterfrågan regleras på den privata marknaden genom pris-mekanismen. I offentlig verksamhet finns i stället den politiska processen och professionens bedömningar.
- Politiker har att avväga olika behov mot förutsättningarna att ta in skatter och avgifter för olika verksamheter och tjänster. Det gör att »matchningen» mellan enskilda brukares behov och erbjudna offentliga tjänster aldrig blir perfekt.

⁷ Billighet, i juridiskt språkbruk närmast detsamma som skälighet, dvs. en hållning i rätts-tillämpningen, som utmärks av hänsynstagande till det enskilda fallets särart till skillnad från en strikt mekanisk tillämpning av generella rättsregler, Nationalencyklopedin <http://www.ne.se/billighet>.

⁸ Heckscher, G. (1958), *Svensk statsförvaltning i arbete*, s.388.

- Anpassning till olika behov i offentlig verksamhet är inte samma sak som att verksamheten är efterfrågestyrd eller att ”kunden alltid har rätt”. Det offentliga har till uppgift att försöka tillmötesgå behov utifrån gällande lagstiftning, regelverk och verksamhetens uppdrag.
- Offentlig verksamhet ska även tillgodose kollektiva behov, (t.ex. polisens uppdrag att öka människors trygghet). I många fall måste myndigheterna göra en avvägning mellan det individuella och kollektiva behovet.
- Eftersom alla har rätt till en likvärdig behandling kan offentlig verksamhet inte välja ut vissa segment och särskilt rikta sig till dessa.
- Offentlig verksamhet innefattar ofta myndighetsutövning vilket ställer särskilda krav på rättssäkerhet.
- Offentlig verksamhet kännetecknas av viss särskild lagstiftning, t.ex. sekretesslagstiftning och offentlighetsprincip.

Att använda kundbegreppet innebär alltså inte att man gör avsteg från de grundläggande premisserna för offentlig verksamhet eller synen på de rättigheter och skyldigheter som finns för medborgare och andra.

4.2.2 Förmågan att se den enskildes behov påverkar värdeskapandet

Innovationsrådets enkät till statliga myndigheter visar att de allra flesta anser sig arbeta kundorienterat. Närmare 80 procent av myndigheterna uppger att de i ganska eller mycket hög grad arbetar systematiskt med att inhämta information om sina kunders behov. Svaren är dock mångtydiga. Av de myndigheter som har genomfört enkätundersökningar de senaste två åren har endast drygt hälften uttryckligen frågat om kundernas behov. Statskontoret har tidigare pekat på att statliga myndigheter snarare fångar in synpunkter på redan befintlig service än de faktiska behov som verksamhetens kunder har.⁹ Vi har ingen entydig bild av i vilken omfattning myndigheterna har kunskap om kundernas faktiska behov och inte enbart deras synpunkter på tillhandahållna tjänster. Vi kan dock

⁹ Statskontoret (2012:13), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

konstatera att det finns exempel där myndigheter tar reda på och arbetar utifrån kundernas behov.¹⁰

För att upprätthålla trovärdighet och legitimitet måste offentlig verksamhet, inom ramen för gällande regelverk och uppdrag, utgå ifrån de behov som kunderna har. Värdeskapandet i offentlig verksamhet är därför i hög grad relaterat till verksamhetens förmåga till kundanpassning.

Att anlägga ett kundperspektiv innefattar enligt Innovationsrådet att hörsamma, tolka, agera och även utveckla verksamheten utifrån kundens behov, förutsättningar och krav, eller – med andra ord – ta reda på vad som skapar värde för kunden och prestera detta. Detta är både nödvändigt och fullt möjligt.

Samtidigt ska inte de utmaningar som följer av ökad kundanpassning underskattas. Inom offentlig verksamhet kan exempelvis medborgarens behov komma i konflikt med allmänintresset. Det kan också förekomma att en verksamhet har flera ”kunder” med likaberättigade och ömsesidigt oförenliga behov.¹¹ Denna typ av problem utgör utmaningar men är inte ett generellt hinder för att ytterligare utveckla kundanpassningen i offentlig verksamhet.

4.3 Är kundanpassning rättsligt och ekonomiskt försvarbart?

4.3.1 Rättsliga aspekter av att utgå från enskildas behov och förutsättningar

En central utgångspunkt för rättssäkerheten är att beslut är formellt och materiellt riktiga, vilket ytterst handlar om enhetlig rättstillämpning:

Rättssäkerhet i betydelsen förutsebarhet innebär enhetlighet vid bedömningen, att samma omständigheter bedöms vara relevanta, och konsekvent agerande vid beslutsfattande, det vill säga att man i de fall samma relevanta omständigheter finns belagda också drar samma slutsats om vad som ska beslutas. Detta sker i förlängningen av grundlagens krav på saklighet och opartiskhet samt principen om likhet inför lagen.¹²

¹⁰ Exempel på myndigheter som genomfört undersökningar som syftar till att fånga in kundens behov och inte enbart bedömning av befintlig service och tjänster är Bolagsverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Västerbotten, Migrationsverket, Polisen och Skatteverket. Det finns även flertalet kommuner som genomfört motsvarande mätningar till exempel Bromölla, Sundsvall och Södertälje.

¹¹ Detta framkom bland annat i Innovationsrådets arbete med miljöprövning, se Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen*.

¹² Marcusson, L. (2010), *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*.

Även om saklighet, opartiskhet och principen om likhet inför lagen är grundläggande för svensk förvaltning är det viktigt att notera att rättssäkerheten inte enbart innefattar materiell riktighet utan även aspekterna processuell riktighet och effektivitet. *Processuell riktighet* innefattar till exempel begriplighet i beslut, att nödvändig kommunikation har skett och frånvaro av jäv. På så sätt kopplas den processuella riktigheten delvis till medborgarens subjektiva upplevelse av processen. *Effektivitet* är en aspekt av rättsäkerheten i bemärkelsen att personer ska få sitt beslut inom rimlig tid.¹³

I förvaltningslagen står det uttryckligen att service – i bemärkelsen upplysningar, vägledning och råd i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde – bland annat ska ske med hänsyn till den enskildes behov av hjälp. Detta gäller för både statlig som kommunal verksamhet. Därtill uttrycker regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen att en utgångspunkt för servicegivande är att myndigheterna tar hänsyn till befolkningens skilda behov och förutsättningar.

Gemensamt för både förvaltningslagen och den förvaltningspolitiska propositionen är att flexibiliteten i hanteringen av kunden i första hand är sanktionerad avseende service och inte ärendehandläggning eller myndighetsbeslut. Statskontoret påpekar emellertid att det är svårt att skilja servicegivande från ärendehandläggning och myndighetsbeslut och att service och beslut snarare bör betraktas som två ytterligheter på en glidande skala.¹⁴

Det finns också andra aspekter som talar för att enskildas behov och förutsättningar inte enbart är en sak för myndigheternas service. I betänkandet till ny förvaltningslag menar man att beslutsmotiveringens innehåll bör formuleras på basis av den enskildes behov, och därmed att gränsen för individanpassning sträcker sig längre än till enbart service. Utredningen anser att det primära inte är om motiveringen är formfulländad och juridiskt perfekt utan att den överhuvudtaget är begriplig. Därför föreslår utredningen förändring av nuvarande bestämmelse som tydliggör utgångspunkten i den enskildes behov även gällande kommunikation av myndighetsbeslut. Förändringen bör även ses i ljuset av EU-ombudsmannens kodex att beslut också i normalfallet ska vara individuellt utformat.¹⁵

¹³ Marcusson, L. (2010), Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande, se även SOU (2010:29), En ny förvaltningslag.

¹⁴ Statskontoret (2012:13), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

¹⁵ SOU (2010:29), *En ny förvaltningslag*.

Enhetlig rättstillämpning är inte samma sak som enhetlig ärendehandläggning

Enhetlig rättstillämpning är ett absolut och självklart krav på myndigheterna och återknyter till regeringsformens krav på saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen. Men det betyder inte att enhetlig rättstillämpning kan likställas med enhetlig ärendehandläggning.

Miljöenheten i Länsstyrelsen i Västerbotten arbetar efter en struktur som möjliggör hög kund Anpassning. Vid en ansökan görs en individuell bedömning av verksamhetens miljöpåverkan, dess komplexitet samt den sökandes kompetens att tillgodogöra sig informationen och följa lagstiftningen. Detta ökar sannolikheten för att företagare får rätt stöd och information från länsstyrelsen. Det möjliggör också att myndigheten bättre kan fördela resurser till dem som behöver mest stöd eller där risken är störst att bestämmelser inte efterlevs.¹⁶ Att myndigheten har valt denna flexibla modell främjar en hög anpassning till den enskildes behov. Samtidigt vet vi att skillnader över landet i den materiella riktigheten är ett problem, vilket bland annat uppmärksammats avseende länsstyrelsernas tillämpningar av regelverket.¹⁷ Det finns dock inte, såvitt vi har sett, något som tyder på att flexibilitet i myndigheternas arbete, likt det vid Länsstyrelsen i Västerbotten, skulle ha någon negativ inverkan på den materiella riktigheten i besluten. Utifrån detta synsätt avhjälpas inte problemet att det materiella innehållet i beslut skiljer sig mellan länsstyrelserna genom att minska möjligheterna till kund Anpassning vid den enskilda länsstyrelsen.

Behovet av systematisk återkoppling kring den rättsliga kvaliteten

En ökad flexibilitet i utförande av offentliga tjänster kräver dock att ramarna för verksamheten är tydliga för myndighetens medarbetare. Detta är en förutsättning för att människors och företags enskilda behov och förutsättningar ska hanteras utan att avsteg görs från gällande regelverk eller myndighetens syfte och uppdrag.¹⁸

¹⁶ Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

¹⁷ I SOU (2012:81), *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*, ges exempel på bristande enhetlighet vid prövning av tillstånd mellan olika länsstyrelser.

¹⁸ Jfr Stigendal, L. (2010), *Effektiv Styrning – en rapport om system- och processbaserad styrning i offentlig sektor*.

Det är viktigt att myndigheterna, i de fall det rör sig om myndighetsbeslut, fortsatt utvecklar sin förmåga att mäta den materiella riktigheten. Det är ett led i att säkerställa att myndigheten lever upp till grundlagens krav på saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen och håller sig inom de legala ramarna som den för området aktuella författningen anger.¹⁹ Detta är viktigt också då fokus alltmör har kommit på effektivitet och produktivitet i stora delar av den offentliga sektorn. Ett ensidigt fokus på produktivitet kan leda till en rättsosäker verksamhet då det i tjänsteverksamhet inte går att mäta produktivitet på samma sätt som i tillverkande verksamheter. Fokus på produktivitet kan då gå ut över kvalitet och rättssäkerhet.

För att uppföljning av rättslig kvalitet ska göra reell nytta krävs bl.a. samtidigt en systematik gällande hur resultatet återförs till medarbetarna. Därmed läggs grunden för ett lärande inom verksamheten som i sin tur exempelvis kan avhjälpa bristande enhetlighet i tillämpningen av regelverk. Migrationsverket har exempelvis länge mätt olika aspekter av rättslig kvalitet. Dock har myndigheten inom ramen för sitt lean-arbetet i högre utsträckning än tidigare använt mätningarna som underlag för lärande genom att resultatet analyseras och återförs till medarbetarna.²⁰

4.3.2 Dålig kundanpassning driver kostnaderna

En annan fråga beträffande en omfattande individanpassning är huruvida en sådan anpassning blir kostnadsdrivande. Myndigheters ekonomiska ramar kan anses vara ett hinder för hög kund-anpassning genom till exempel personliga möten.²¹ Samtidigt kan konstateras att bristande kundanpassning också driver kostnader.

Onödig efterfrågan kostar

Med *onödig efterfrågan* menas att kunden tvingas återkomma till en myndighet i ett ärende som en följd av att t.ex. ett beslut eller en blankett är obegriplig eller för att myndigheten har gjort fel. Denna

¹⁹ I Innovationsrådets rapport (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen* ges en beskrivning av fler olika sätt att mäta rättslig kvalitet. Se även Marcusson (2010), *Förvaltningsrättens rättsäkerhetstänkande* och Statskontoret (2011:09), *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten*.

²⁰ Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

²¹ I två av Statskontorets rapporter (2010), *När flera blir en* och (2012:13), *Service i medborgarnas och företagens tjänst* berörs problemet med att kostnader för kundanpassning kan vara höga.

efterfrågan skiljer man från *verklig efterfrågan*, som är när någon vänder sig till myndigheten utifrån ett genuint behov och som då svarar mot syftet med myndighetens verksamhet. Utifrån detta synsätt blir det viktigt för myndigheterna att förebygga onödig efterfrågan så att man kan lägga största möjliga kraft på att möta människors behov. Att medarbetare avsätter tid för att hantera onödig efterfrågan i stället för värdeskapande arbete i form av ärendehandläggning är i sig en kostnad. De senaste åren har därför några myndigheter genomfört mätningar av efterfrågan för att analysera alla de kontakter som sker i form av till exempel telefonsamtal, e-post, ansökningar och personliga besök.²² Mätning av efterfrågan är en konkret analysmetod för att stödja myndigheters utveckling mot ökad kundanpassning. Mätningar har visat att onödig efterfrågan ofta kan uppgå till 20–40 procent av alla kontakter, men att den i vissa fall kan vara betydligt högre.²³ Detta medför kostnader såväl för myndigheterna som för medborgare och företag. Inom ramen för en försöksverksamhet på Bolagsverket uppskattades exempelvis den onödiga efterfrågan i telefon till 26 procent, vilket omräknat till årsbasis skulle handla om cirka 180 000 onödiga samtal.²⁴ Utifrån detta uppskattades den årliga kostnaden för onödig efterfrågan till åtta årsarbetskrafter enbart i telefon. Kostnadsberäkningen inbegrep emellertid inte inkomna brev, e-post eller ofullständiga ansökningar. Studien från försöksverksamheten visar att kostnaden för hantering av framförallt ofullständiga ansökningar förmodligen var betydligt högre än kostnaden för onödig efterfrågan i telefon.

Det finns vad vi känner till för närvarande inga studier som belyser de samlade kostnaderna för onödig efterfrågan vid svenska myndigheter. Däremot pågår ett forskningsprojekt vid Centrum för tjänsteforskning vid Karlstad universitet kring förekomsten av onödig efterfrågan vid Skatteverket och Försäkringskassan som eventuellt kan bringa ökad klarhet i kostnadsbilden.

²² Mätningar har till exempel genomförts vid olika domstolar och polismyndigheter, Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Bolagsverket samt kommunala myndigheter i flera kommuner.

²³ Stigendal, L. (2010), *Effektiv styrning – en rapport om system och processbaserad styrning i offentlig verksamhet*. I rapporten ges även en utförligare beskrivning av konceptet verklig respektive onödig efterfrågan. Se även Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

²⁴ Regeringsbeslut Fi2007/9781.

Kundanpassning kan sänka de totala kostnaderna

Vid den kommunala hemtjänstenheten Skönsmon i Sundsvalls kommun har ett utvecklingsarbete genomförts utifrån en systemansats. Ansatsen har medfört att ett helt nytt sätt att bedriva hemtjänst har införts.²⁵ Det nya systemet innebär en förändrad styrning och uppföljning av verksamheten, men inbegriper framförallt ett nytt arbetssätt för hemtjänstens medarbetare genom det långtgående handlingsutrymme de får i kontakten med de äldre. Resultatet från utvecklingsarbetet indikerar bland annat att det är möjligt att anpassa service och tjänster utifrån den äldres behov till bibehållna eller rentav lägre kostnader, samtidigt som betydande förbättringar av kundnöjdheten kan åstadkommas.

Tidigare var möjligheten till kundanpassning relativt liten inom denna enhet. Stöd och service till den äldre var detaljstyrt med schablontider, beviljade insatser och med resurseffektivitet i fokus. Inom ramen för utvecklingsarbetet utformades i stället ett arbetssätt där medarbetarna inom hemtjänsten visserligen utgick från biståndsbeslutet, men gav stöd och hjälp till den äldre med fokus på vad som är viktigt för varje individ och med hänsyn till vars och ens variation i behov. Varje hemtjänstbesök inleds därför numera med att ta reda på vilka behov den äldre har för dagen.

Verksamheten följs upp på månadsbasis utifrån mått som belyser verksamhetens kvalitetsutveckling. Måtten är härledda ur syftet med verksamheten utifrån den äldres behov och perspektiv. Därutöver sker månadsvis uppföljning av personalrelaterade mått (t.ex. sjukfrånvaro) och ekonomiska mått (t.ex. totalkostnad). Uppföljning från försöksverksamheten ungefär ett år efter att utvecklingsarbetet inleddes visar på följande:²⁶

²⁵ I Sverige har motsvarande försök inom hemtjänsten införts i Bromölla kommun. Se beskrivning i Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

²⁶ Innovationsrådet har fått underlag från projektet från Socialförvaltningen i Sundsvalls kommun.

Mått	Det gamla systemet (februari 2012)	Det nya systemet (februari 2013)	Genomsnittlig förändring efter cirka 1 år
Personalkontinuitet Antalet medarbetare som besöker den äldre under en månad	4–38 personer, genomsnitt 25 personer ²⁷	3–16 personer, genomsnitt 11 personer ²⁸	Minskat med 56 % (genomsnitt) ²⁹
Antalet larm Larm som inkommer till larmcentral och skickas vidare till hemtjänstenheten	440 larm	309 larm	Minskat med 30 %
Nöjdhet Kundens samlade bedömning av den service som den får	<i>Mättes inte på månadsbasis</i>	9,5 på en skala mellan 1–10	Jämförelse inte möjlig
Antal sjukdagar per anställd Avser sjukfrånvaro dag 1–14	0,81 dagar per person	0,72 dagar per person	Minskat med 11 %

Av uppföljningen framkommer en hög kundnöjdhet samtidigt som det nya systemet uppvisar bättre resultat på samtliga områden i förhållande till det gamla systemet.³⁰ Det är även väl värt att notera att totalkostnaden har minskat med drygt två procent.³¹ Det indikerar att det är möjligt att höja kvaliteten och förbättra resultatet med oförändrade eller lägre kostnader.³² Den kvalitetsutveckling som resultatet visar på tyder också på att effektiviteten i verksamheten har ökat genom att verksamheten bättre når målen för politiken (sitt uppdrag och verksamhetens syfte) till lägre totalkostnader.

²⁷ Siffrorna avser personalkontinuiteten för ett stickprov med 18 slumpmässigt valda äldre januari 2012. Mätningen rör januari då data saknas för februari 2012.

²⁸ Siffrorna avser personalkontinuiteten för 18 slumpmässigt valda äldre för februari 2013. Personalkontinuiteten mäts numera för samtliga äldre på månadsbasis. Februari 2013 var den totala personalkontinuiteten 2–17 med ett genomsnitt på 10.

²⁹ Det vill säga antalet medarbetare som besöker den äldre under en månad har minskat.

³⁰ Enligt den NKI undersökning som genomförts för 2011 hade Skönsmon redan ett relativt högt snitt. Det sammanvägda indexet var 75 av 100. Det sammanvägda indexet för Sundsvalls kommun var 68 av 100).

³¹ Totalkostnaden för 2011 var 1382,5 tkr respektive för 2012 var 1 350 tkr (siffrorna har inte justerats för personalens löneökningar). Notera dock att det nya sättet att arbeta rullades ut successivt under 2012, varför det först är resultatet för 2013 som kan ge en helt korrekt bild av kostnadsutvecklingen.

³² Konsultkostnaderna för externt metodstöd är visserligen inte inräknade. Men med tanke på att systemansatsen ska rullas ut i hela Socialförvaltningen utifrån de metodkunskaper som förts över till medarbetare och socialförvaltningens verksamhetsutvecklare ska inte dessa kostnader räknas hem inom ramen för den enskilda enheten som utgjorde den första piloten.

Utvecklingsarbetet i Skönsmon aktualiserar en rad frågor rörande till exempel kostnadsutveckling, organisering av kommunens äldreomsorg och hemtjänstens arbete ur ett vidare perspektiv. Hur kommer exempelvis kostnader och verksamhetens resultat utvecklas över en betydligt längre tidshorisont? Hur har det nya arbetssättet påverkat medarbetarnas arbetsmiljö?³³ Vilka effekter får arbetssättet för andra närliggande verksamheter, till exempel sjukvården eller andra delar av äldreomsorgen, givet att hemtjänsten är ett system i ett betydligt större system? Medför till exempel de positiva resultaten att de äldre ges möjlighet att leva hemma längre? Hur påverkar den totala och dagligen uppdaterade kund Anpassningen relevansen i de biståndsbeslut som tas av kommunens beställarenhet? Hur påverkar arbetet kommunens tidigare stödstrukturer och overheadkostnader som är förknippade med det gamla systemet? Hur kommer det pågående införandet av lagen om valfrihet påverka arbetet?

Frågeställningarna är relevanta inte minst eftersom Sundsvalls kommun avser att genomföra ett utvecklingsarbete utifrån systemansatsen även i övriga delar av den kommunala hemtjänsten med start hösten 2013. Inom ramen för det fortsatta arbetet planeras ett treårigt forskningsprojekt tillsammans med Centrum för tjänsteforskning vid Karlstad universitet. Den fortsatta utvecklingen är särskilt intressant då systemansatsen inom hemtjänsten i Sundsvall är densamma som ligger till grund för projektet för systembaserad styrning och verksamhetsutveckling (SyS-projektet) som bedrivs genom försöksverksamheter i Migrationsverket, Skatteverket och Polismyndigheten i Gävleborg.

4.4 Utvecklingsområden avseende kundorientering och kundinvolvering

Innovationsrådet vill lyfta fram några utvecklingsområden avseende kundorientering som vi anser särskilt intressanta för statlig och kommunal verksamhet. Gemensamt för dessa utvecklingsområden är att de tar sin utgångspunkt i kundens behov, förutsättningar och krav i enlighet med vad som beskrivits ovan. Vidare bedrivs också utvecklingsarbete runt om i Sverige inom dessa områden.

³³ Även om sjukfrånvaron verkar gått ned något, vilket möjligen kan relateras till arbetsmiljön, finns det ingen personalenkät för 2012 som styrker hur personalen har upplevt förändringen eller hur förändringen har påverkat deras arbetsmiljö.

4.4.1 Kundens livs- eller verksamhetshändelse som central utgångspunkt (utvecklingsområde 1)

Oavsett hur det offentliga organiseras pågår människors liv och företags verksamheter kontinuerligt. Människor utbildar sig, skaffar jobb, bostad, barn och blir sjuka. Företag bildas, utvecklas, byggs, anställer, avskedar och exporterar. Offentlig verksamhet är inte organiserad utifrån dessa livs- och verksamhetshändelser och de behov som medborgare och företag har i dessa. Det är Innovationsrådets uppfattning att nuvarande sätt att organisera den offentliga verksamheten har växt fram ur statens behov och att detta fram till dags dato väl tjänat samhällets utveckling. Det är emellertid rådets mening att denna hållning bör förändras om syftet är en innovativ förvaltning som skapar ytterligare värde för den enskilda och samhället i stort.

Vi menar att om offentlig verksamhet i högre grad ser på den egna och andra myndigheters verksamhet utifrån bättre kunskap om den "resa" som den enskilde gör genom det offentliga systemet för att uppnå sitt mål vid en viss händelse eller situation i livet, och de varierande behov som kan finnas, skulle mycket vinnas. Berörda aktörer kan då utveckla en gemensam karta över hur det offentliga i samverkan skapar största möjliga värde till rätt kostnad.

Teoribildningen kring livshändelser är begränsad. Begreppet har vuxit fram ur en praktisk strävan att reformera förvaltningen.³⁴ Eftersom livshändelseperspektivet är naturligt för den enskilde är det värdefullt för det offentliga att förstå vad den enskilde faktiskt avser att uppnå. Ur myndighetens perspektiv kan det annars framstå som att den enskilde har behov av exempelvis en blankett eller ett visst beslut. Myndighetsärenden har dock inget egenvärde utan är steg på vägen under en händelse i livet, exempelvis för att gifta sig eller att starta ett företag. Den enskilde upplever det antagligen ofta besvärande, och kanske obegripligt, att i en viss livshändelse själv vara den som ska reda ut och samordna olika offentliga aktörers krav. Vad som särskiljer och motiverar livshändelser som perspektiv för verksamhetsutveckling är därför

³⁴ I ett antal utredningar under 2000-talets början talades om möjligheten att samla offentlig information på webben under olika rubriker efter vad som där benämndes livssituationer. Se t.ex. SOU (2001:63), *Offentliga Sverige på nätet*, det s.k. Visam-projektets slutrapport 2005, 24-timmarsdelegationens underlagsrapport *Offentliga e-tjänster i medborgarens tjänst* och betänkandet SOU (2005:119), *E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle*.

inte minst dess potential just i fråga om att identifiera bristfällig koordinering mellan olika delar i offentlig verksamhet.³⁵

Det finns flera intressanta exempel på hur offentlig verksamhet försöker renodla ett tydligt medborgar- och företagsperspektiv över myndighetsgränserna, framvuxna inte minst som ett led i utvecklingen av e-tjänster. Ett av dessa är *verksamt.se*, ett samarbete mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket som syftar till att underlätta för den som startar, driver eller avvecklar ett företag.³⁶ Andra exempel på utvecklingsarbeten som har en form av livshändelseperspektiv är Skatteverkets arbete med att beskriva hur processen ser ut för den som mister en nära anhörig samt deras arbete tillsammans med Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting att förstå familjers servicebehov i kontakten med det offentliga.³⁷ Hanteringen av bygglov och att starta restaurang är andra processer som nu analyseras djupare utifrån den enskildes perspektiv.

Vidare finns det inom vården en tydlig rörelse för ökat patientvärde genom bl.a. patientomhändertagande organiserat utifrån sjukdomstillstånd i stället för efter specialitet eller vårdnivå.³⁸ Andra aktörer försöker dessutom att vidga perspektivet utanför landstinget organisation. Regionalt cancercentrum Väst bedriver ett utvecklingsarbete kring livshändelsen att få cancer mitt i livet tillsammans med Center for Healthcare Improvement vid Chalmers tekniska högskola. Genom att anlägga ett individperspektiv och utgå från individens egen process vid ett givet tillfälle i livet försöker man förstå hur en förändrad samverkan inom vården men också mellan t.ex. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, socialtjänsten, skolan och barnomsorgen påverkar en patients möjlighet till återgång i hälsa och arbete i sinom tid.³⁹

Innovationsrådet har bedrivit ett utvecklingsarbete tillsammans med Försäkringskassan och Skatteverket i syfte att undersöka om

³⁵ Innovationsrådet (2011), *Livshändelser för gemensamma medborgarmöten i svensk förvaltning. Ett diskussionsunderlag.*

³⁶ På *verksamt.se* samlar myndigheterna Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket information, verktyg och e-tjänster som företagare har nytta av. Under rubrikerna Fundera, Starta, Driva, Utveckla och Avveckla hittar man information, räkneverktyg och länkar till fördjupad information på andra webbplatser. Webbplatsen tillkom 2009 och det finns planer på att tillföra ytterligare information och tjänster, se SOU (2010:20), *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning.*

³⁷ Skatteverket (2013), *Utvecklingsområde Privatpersoner*, rapport till Näringsdepartementet.

³⁸ Se t.ex. Höglund, P. m.fl. (2012), *Värdebaserad vård – strategi för effektivare svensk sjukvård.*

³⁹ Se <http://www.cancercentrum.se/vast>.

ökad kunskap om s.k. livshändelser kan ge bättre förutsättningar att förstå medborgarnas behov och utvecklad samverkan myndigheter emellan för att möta dessa behov. Utgångspunkten har varit att i telefonintervjuer låta människor berätta om sina möten med det offentliga och hur detta har fungerat. Av praktiska skäl begränsades arbetet till att omfatta tjugo livshändelser och cirka 1 400 personer har intervjuats. Resultaten redovisas i bilaga 3.

Att utveckla denna typ av undersökningar med kvalitativa studier gör det bl.a. möjligt att identifiera vilka faktorer som är väsentliga för att människor ska vara nöjda med det offentliga i olika händelser. Utifrån en sådan analys kan berörda offentliga organisationer utarbeta gemensamma åtgärdsplaner för att höja kundnöjdheten (se avsnitt 4.5.4).

Innovationsrådet ser detta som ett synnerligen relevant utvecklingsområde för att förstärka kundperspektivet i offentlig verksamhet för att över organisationsgränser bättre möta medborgares och företags behov.

Figur 3 Kontakten med det offentliga kan upplevas som komplicerad och oförutsägbart. Genom ökad kunskap om den enskildes behov i olika livshändelser och situationer bör labyrintherna kunna bli färre.



4.4.2 Hantera kunders olikheter (utvecklingsområde 2)

Verksamhetens förmåga att hantera människor utifrån deras *olika* behov, förutsättningar och krav, är en viktig del av myndighetens kundanpassningsförmåga.⁴⁰ Kundenpassning handlar således inte enbart om att utveckla verksamheten utifrån majoritetskundens behov.

Inom tjänsteforskningen beskrivs människors olikheter som att kunden för in variation i processerna.⁴¹ Kunder har olika behov, olika förmågor och olika ambitioner.⁴² Hur mycket variation kunden för in beror på en mängd faktorer, till exempel tjänstens komplexitet och grad av kundmedverkan vid tillhandahållande av tjänsten. Det är dock tydligt att förekomsten av kundbestämd variation kan vara mycket hög i många olika typer av offentlig verksamhet.⁴³

Myndigheterna kan utveckla sin förmåga att fånga upp såväl kundernas gemensamma som skilda behov och genomföra strukturella förändringar för att möta dessa. Samtidigt är det svårt att på förhand förutse alla former av kundbestämd variation. Det krävs därför en kompletterande förmåga till situationsanpassning för att hantera de specifika behoven som kan uppkomma i enskildas kontakt med myndigheten.

En ur teoretisk och praktisk synvinkel enkel och potentiellt framgångsrik strategi för att nå så hög situationsanpassning som möjligt är att ge medarbetare befogenhet att möta människors skilda behov. Skiftet mot ökat handlingsutrymme för den anställde beskrivs inom viss forskning vara en del av *medarbetarskapet*,⁴⁴ vilket i flera delar är vad som i den engelskspråkiga litteraturen beskrivs som *empowerment*.⁴⁵

Inom offentlig verksamhet kan tanken om att stärka medarbetarnas befogenhet att möta människors skilda behov utryckas

⁴⁰ Exempelvis har människor olika förmåga att förstå information, fylla i blanketter eller skilda erfarenheter utifrån tidigare myndighetskontakter.

⁴¹ För olika beskrivningar av kundbestämd variation se , Seddon, J. (2003) *Freedom from command and control*, Stigendal, L. (2010) *Effektiv styrning*, Johanzon, C. (2006) *Hur bra är våra processer?* Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*. Innovationsrådet (2013), *Mätningar för bättre styrning*.

⁴² Frei, F. (2006), *Breaking the trade-off between efficiency and service*.

⁴³ Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

⁴⁴ Kilhammar, K. (2011), *Idén om medarbetarskap: en studie av en idé resa in i och genom två organisationer*.

⁴⁵ Därtill finns det andra aspekter av medarbetarskap som vi inte kommer närmare in på här. Det finns också forskare som beskriver medarbetarskapet som ett mer värdeneutralt begrepp, se t.ex. Kilhammar, K. (2011), *Idén om medarbetarskap: en studie av en idé resa in i och genom två organisationer*.

som att medarbetaren ges möjlighet att anpassa sitt agerande till individens behov så långt det är möjligt inom ramen för gällande regelverk och uppdrag. Den finns klara fördelar med detta. Fanns det ett större mandat att hantera uppkomma situationer skulle sannolikt den s.k. onödiga efterfrågan minska avsevärt samtidigt som medborgarens önskan om en lyssnande förvaltning i högre grad skulle kunna tillgodoses.⁴⁶ En annan aspekt är att det ökar verksamhetens förmåga att anpassa sig till snabba och ibland oförutsägbara förändringar i omvärlden. En organisation där kundanpassning styrs av centralt belägna chefer eller utvecklingsenheter, i stället för de medarbetare som möter kunden, har svårt att handla i enlighet vad den aktuella situationen kräver. Besluts- och förankringsprocessen tar helt enkelt allt för långt tid när all information måste gå hela vägen till högsta ledningen för att sedan efter beslut nå tillbaka till den operativa nivån,⁴⁷ vilket innebär att när efterfrågad förändring väl är beslutad och genomförd kan nya omständigheter göra den inaktuell.⁴⁸

Behovet av ökad flexibilitet är en pågående diskussion i många verksamheter, vilket bland annat resulterat i strategier som syftar till att ge tydligare mandat till medarbetarna. Detta görs bland annat mot bakgrund av flera myndigheters arbete de senaste åren med att ensa och standardisera processer. På Centrala studie-stödsnämnden har man till exempel bedrivit projekt just i detta syfte:⁴⁹

Projektet kommer att arbeta utifrån tre centrala begrepp som alla ska vara i balans i förhållande till varandra: regelefterlevnad, ansvar och handlingsutrymme. Utgångsläget är att undersöka om det finns regler och internt beslutade rutiner som i onödan begränsar medarbetarnas handlingsutrymme och möjlighet till ansvarstagande.⁵⁰

Ett annat exempel på där medarbetarna ges ökat handlingsutrymme är det utvecklingsarbete i Sundsvalls kommun där man inom ramen för den kommunala hemtjänsten har utvecklat arbetsformer för en utpräglad form av kund Anpassning (se avsnitt 4.3.2).

⁴⁶ Konceptet onödig efterfrågan beskrivs i avsnitt 4.3.2.

⁴⁷ Backström, T. (2003), *Medarbetarskap – möjlighet eller nödvändighet?*

⁴⁸ Det ska också noteras att det finns en kritik bland flera arbetsmiljöforskare att ökat handlingsutrymme i somliga fall enbart ges i retoriken. Inom forskningen benämns det bland annat som retorisk empowerment. Se Argyris, C. (1998), *Empowerment: The Emperor's New Clothes*.

⁴⁹ Se fler exempel i Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

⁵⁰ CSN:s verksamhetsplan 2011.

4.4.3 Kunden bjuds in som medskapare (utvecklingsområde 3)

Innovationsrådet bedömer att det genom involvering av medborgare och företag i planeringen, utförandet eller utvärderingen av de offentliga tjänsterna finns goda möjligheter till ökad kvalitet och sänkta kostnader. Den erfarenhet och kunnande som kunderna besitter, och deras förmåga att utföra vissa moment själva, är i dag en underutnyttjad resurs på många håll i offentlig sektor. Innovationsrådet anser att kundernas, anhörigas och civilsamhällets samlade kompetens och förmåga i ökad utsträckning bör tas till vara genom medskapande, s.k. co-production. Förutom att tjänster kan bli mer behovsanpassade och utförda till lägre kostnader kan delaktigheten leda till stärkt självständighet och självkänsla för den enskilde.

Det pågår många intressanta initiativ med co-production i Sverige och andra länder.⁵¹ Det är dock stor skillnad på hur långt man kommit inom olika verksamhetsområden. En stor del av utvecklingen i Sverige sker på vård- och omsorgssidan.⁵² Sveriges Kommuner och Landsting är en av de aktörer som intresserar sig för möjligheterna med co-production och har utsett patient- och brukarmedverkan som en av sina prioriterade frågor för 2013.

Innovationsrådet ser positivt på en utveckling med ökad involvering av användaren och anser att de offentliga professionerna i högre grad behöver se målgruppen för tjänsterna som en resurs med kompetens och erfarenhet som kan vara till nytta för verksamheten. En viktig utgångspunkt för en medskapande förvaltning är dialogen med kunderna, dels för att lyssna på deras synpunkter och behov och dels för att fråga om och hur de kan och vill vara delaktiga i planering, utförande eller utvärderande av den offentliga tjänsten. Detta ligger helt i linje med statsmakternas vilja att myndigheterna involverar medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling.⁵³

⁵¹ Bl.a. Storbritannien har kommit långt på många håll, både i praktiken och i diskursen. Flera rapporter och annat material för den som vill fördjupa sig finns t.ex. hos Nesta: http://www.nesta.org.uk/areas_of_work/public_services_lab/past_projects_public_services_lab/coproduction.

⁵² Som exempel kan nämnas patientutbildningar där kroniskt sjuka patienter utbildar såväl nyinsjuknade patienter som vårdpersonal i hur det är att leva med sjukdomen och hur symptom kan lindras. Ett annat exempel är självdialys där de dialyspatienter som har förmågan tar över en del av sjuksköterskornas tidigare uppgifter och sköter dialysapparaten själva, vilket leder till större frihet, egenmakt och minskade personalkostnader.

⁵³ Bet. (2009/10:FiU38), s. 8.

Frågan om co-production måste dock behandlas med viss försiktighet. Utvecklingen bör bygga på frivillighet från medborgarna och en förståelse för det faktum att människors vilja och förmåga att medverka varierar. Att medborgare blir mer delaktiga innebär inte heller att det offentliga kan avsäga sig sitt ansvar. Vilken betydelse ökad involvering av kunden får för det offentliga ansvarsutkrävandet är en aspekt att beakta framöver.

Möjligheterna att få till stånd co-production begränsas ibland av att regelverket är så styrande att det inte finns något utrymme för människor att medverka i tjänstens utformning och genomförande. Detta är en aspekt som är nära knuten till det i avsnitt 4.4.2 beskrivna utvecklingsområdet och möjligheten till flexibilitet utifrån kundens behov.

4.5 Kvalitet i offentlig verksamhet

4.5.1 En central utgångspunkt

Kvalitet är en central utgångspunkt för offentlig verksamhet. Det är en ledstjärna i statsmakternas styrning av förvaltningen och såväl allmänhet som företag har krav och förväntningar avseende kvaliteten i offentlig verksamhet. Förvaltningens kvalitetsfokus är en angelägen fråga eftersom svensk och internationell forskning visar att kvalitetsarbete kan ge långsiktigt positiva effekter för verksamheten. Det finns bl.a. belegg för att ett samband råder mellan kvalitetsarbete och positiv ekonomisk utveckling samt kvalitetsarbete och god arbetsmiljö.⁵⁴

I detta avsnitt försöker vi att rama in kvalitetsbegreppet i offentlig verksamhet. Vi gör betraktelser om vilka krav på kvalitet som följer av lagstiftningen inom några områden och om de statliga myndigheternas kvalitetsarbete. Avslutningsvis resonerar vi om en möjlig inriktning för utvecklingen av det fortsatta kvalitetsarbetet.

⁵⁴ Lindström (2008), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?* Lindström redogör för ett antal olika studier som belyser sambandet mellan kvalitetsarbete och positiva effekter för verksamheten.

4.5.2 Lagstiftarens krav på kvalitet ser olika ut

I Innovationsrådets uppdrag ingår att bedöma hur olika styrmedel kan användas för att säkerställa genomslag för bättre kvalitet. Innovationsrådet har därför låtit genomföra en mindre undersökning av vilka typer av kvalitetskrav som ställs i lagstiftningen inom områdena hälso- och sjukvård, polis- och kriminalvård och utbildning.⁵⁵ Syftet med undersökningen är att fördjupa kunskapen om hur lagstiftning används som styrmedel för kvalitet i offentlig verksamhet och hur begreppet kvalitet definieras och används i olika lagar och förarbeten.

I den analysmodell som legat till grund för kartläggningen delas kvalitetsbegreppet in i aspekterna *struktur*, *process* och *resultat* i en form av matris som även tar hänsyn till huruvida lagstiftningen främst inriktar sig på medarbetarna eller på den verksamheten är till för. *Strukturkvalitet* beskriver vad man behöver för att utföra adekvat vård, handläggning, undervisning och polisarbete, administrativ struktur inkluderad. Strukturen utgörs alltså av organisation och resurser i form av personalens kompetens, utrustning, material och lokaler. *Processkvalitet* är den verksamhet som utförs och prestationernas egenskaper. Konkret kan det innebära preventiva åtgärder, omvårdnadsbehandlingar, diagnosstättning, riskbedömning, planering och utvärdering. Vilken nivå dessa processer håller avgör om den sjukvård, undervisning, eller det polisarbete m.m. som utförs är ändamålsenlig, rätt utförd och avslutad i rätt tid. *Resultatkvalitet* är den förändring som kan tillskrivas strukturen och processen. Den beskriver vad man vill uppnå. Resultat kan delas in i underkategorier. Inom exempelvis sjukvård kan det vara funktionella och kliniska resultat samt patientnöjdhet.

Det är uppenbart att det skiljer sig mycket mellan olika lagar. En samlad bedömning av lagstiftning inom hälso- och sjukvårdssektorn tyder t.ex. på att det i huvudsak är struktur och processer ur ett personalperspektiv som hanteras, dvs. personalens kompetens och hantering av vårdprocesser men även sådant som lokaler och medicinskteknisk utrustning. Medborgaren synliggörs framförallt i vissa ramlagar där hänsyn tas till tillgänglighet samt patienters medverkan i vårdprocesser. Läkemedelslagen tycks vara den enda lagen inom området som har tydligt fokus på resultat-kvalitet i form av läkemedlets effekter. Det tyder på en tillit till

⁵⁵ Inom ramen för studien har ett tjugotal lagar studerats. Se vidare *Kvalitetsbegreppet i lagstiftningen inom den mänskliga sektorn. En översikt*, PM 2013-02-11.

professionell autonomi och att den medicinska professionen anses vara bäst lämpad att bedöma vilka resultatmätningar som ska göras samt hur dessa ska genomföras. I lagtexten som reglerar grundskola och gymnasium är det däremot tydligt att kvalitet i form av måluppfyllelse är i fokus. Även när det gäller högre utbildning är resultatfokuseringen utmärkande, även om det i dessa fall även finns utförliga beskrivningar av kvalitetssäkrade processer i syfte att nå resultatet. Strukturkvalitet beskrivs främst i termer av personalens kompetens. Det är tydligt att man tidigare inte lagt lika stor vikt vid strukturella och processuella aspekter inom skolan som exempelvis inom hälso- och sjukvården, även om det efterhand tillkommit krav först och främst på kvalitetssäkringssystem och på senare tid även personalkompetens.

I ett jämförande perspektiv över tid är det tydligt att lagstiftningen inom hälso- och sjukvården på 1990-talet påtagligt influerats av kvalitetstänkande ur ett processuellt perspektiv. Någon motsvarande utveckling kan inte skönjas inom den lagstiftning som reglerar polis och kriminalvård. Först i och med senare översyner inom dessa områden har kvalitetsbegreppet förts in. Det synes vara inom de senare områdena som kvalitetsbegreppet är mest oklart i jämförelse med övriga sektorer.

Kvalitet är ett begrepp som ofta beskrivs som något positivt i statliga utredningar. Samtidigt är det i många av dessa utredningar oklart vad som avses med kvalitet, kvalitetskontroll, kvalitets-säkring, kvalitetsgranskning och kvalitetsutvärdering inom en sektor. Vår fördjupade studie ska i första hand ses som ett diskussionsunderlag och vi drar inga slutsatser ur varför olika lagar hanterar kvalitetsaspekterna *struktur*, *process* och *resultat* så olika. Lagstiftningen är ett viktigt styrmedel i den offentliga verksamhetens kvalitetsarbete. Det behövs därför en ökad medvetenhet om hur kvalitetsbegreppet används i lagstiftningsarbetet och det är nödvändigt att uppmärksamma hur frågor om kvalitet i förvaltningens arbete hanteras i det framtida lagstiftningsarbetet.

4.5.3 Myndigheternas kvalitetsarbete

Under 1990-talet fanns det ett stort intresse för olika kvalitetsmodeller inom både privat och offentlig sektor. Det var utifrån dessa modeller som kvalitetsarbetet utgick. Användandet av de etablerade modellerna och även intresset för kvalitetsfrågor verkar

ha avtagit under 2000-talet,⁵⁶ men sedan bara några få år tillbaka har ytterligare en verksamhetsfilosofi benämnd *lean* fått ett stort genomslag i offentlig verksamhet. Lean har många gemensamma drag med de under 1990-talet populära kvalitetsmodellerna.

I enlighet med kommittédirektivet har Innovationsrådet studerat och tagit del av erfarenheter kring hur olika delar av offentlig verksamhet arbetar med lean. Vi har även publicerat en forskningsöversikt som rör lean i offentlig sektor.⁵⁷ I Innovationsrådets rapport *Lean och systemsyn i stat och kommun* beskrivs hur ett kvalitetsarbete utifrån lean kan förstås och tillämpas i offentlig verksamhet. En viktig slutsats i rapporten är att lean utifrån en systemsyn kan vara ett viktigt sätt för offentliga verksamheter att i högre grad leva upp till riksdagens förvaltningspolitiska mål.

Innovationsrådet har även belyst myndigheternas kvalitetsarbete på annat sätt. Genom enkätundersökning hösten 2011,⁵⁸ tillsammans med kompletterande workshops med ett 70-tal myndighetschefer under våren 2012 har Innovationsrådet skaffat en bild av statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling. En slutsats från enkätrapporten och rådets workshops är att det finns en avsevärd potential och vilja att förbättra kvaliteten i verksamheterna. Enkätresultaten visar även att myndigheterna anser att det finns betydande behov av kvalitetsförbättringar i den egna verksamheten. De områden där myndigheterna främst ser behov i det egna arbetet, i hög eller mycket hög grad, är e-tjänster (61 procent), samverkan med andra myndigheter eller organisationer för att underlätta för kunderna (48 procent) samt kundnytta (45 procent).

⁵⁶ Jfr med Lindström, J. (2008), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?* som skriver att intensiteten att arbeta med kvalitetsfrågor har avtagit. Denna tendens märks också i Innovationsrådets enkät (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling*.

⁵⁷ Forskningsläget har Innovationsrådet belyst genom en separat rapport Innovationsrådet (2012), *Lean i kommuner och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*.

⁵⁸ Innovationsrådet (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling*.

Vilken kvalitet mäter myndigheterna?

I Innovationsrådets enkät till statliga myndigheter framgick att drygt hälften av myndigheterna har i ganska eller mycket hög grad mätbara kvalitetsmål för sin verksamhet.⁵⁹ Av dem som har det anger 8 procent att regeringen har bestämt dem och 44 procent att en del av målen är satta av regeringen och en del av myndigheten. Det vanligaste kvalitetsmättet som angavs var handläggningstider. Andra mindre vanliga kvalitetsmätt i enkäten var antalet fel samt återförvisanden från domstol. Att handläggningstider beskrivs som ett kvalitetsmätt är fullt rimligt med tanke på att tid är en generell kvalitetsfaktor och snabbheten i beslut också har en rättssäkerhetsaspekt.⁶⁰ Samtidigt menar både forskning och praktisk erfarenhet att ensidigt fokus på handläggningstid kan leda till att övriga kvalitetsparametrar försummas och att tiden blir överordnad andra aspekter som är viktiga utifrån verksamhetens syfte och uppdrag.⁶¹

Att kvalitet bör betraktas utifrån en sammanvägd bedömning av olika faktorer beskrivs bland annat i Innovationsrådets rapport om att utveckla en effektivare miljöprövning.⁶² I rapporten diskuteras mätningar som både kan härledas ur statsmakternas krav och kundernas behov. En viktig slutsats från rapporten är att det bör utvecklas en bredare uppföljning, utöver enbart handläggningstider, som speglar olika kvalitetsaspekter av tillståndsprövningen. En bredare mätning bör syfta till lärande, i detta fall över funktions- och myndighetsgränserna.⁶³

Ett annat exempel där en bredare uppföljning har utvecklats som fångar in viktiga kvalitetsaspekter avseende kundens behov och politikens krav är hemtjänsten i Sundsvall. Här finns framförallt tre mått som kan anses spegla olika kvalitetsaspekter i verksamheten: personalkontinuitet, larm från den äldre och kundnöjdhet. Med tanke på att verksamheten lyckats åstadkomma bättre resultat

⁵⁹ Innovationsrådet (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling*.

⁶⁰ I avsnitt 4.3.1 ges kortare beskrivning av rättssäkerhetsbegreppet, se även Marcusson, L. (2010), *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*.

⁶¹ Exempel på forskning och rapporter som belyser hur fokus handläggningstider kan få oönskade effekter i verksamheten de Bruijn, H. (2007), *Managing Performance in the Public Sector*, Lindgren, L. (2006), *Utvärderingsmonstret*, Stigendal, L. (2010), *Effektiv styrning*, Quist, J. (2007), *Tjänsteproducerande system i offentlig sektor*. Försäkringskassan (2012:03), *Med målet i sikte*.

⁶² Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljöutvärderingsprocessen*.

⁶³ Inom miljöprövningen finns det flera viktiga aktörer som har påverkan på effektiviteten i systemet. Utöver den sökanden är det till exempel olika enheter inom länsstyrelsen, en eller flera kommuner samt mark- och miljödomstolen.

avseende alla tre aspekter kan vi anta att den sammantagna förmågan att leverera med god kvalitet i verksamheten har ökat, detta dessutom till något lägre totalkostnad (se även avsnitt 4.3.2).

Kvalitet utan att mäta

Alla kvalitetsaspekter går inte att mäta och av det som går att mäta är inte allt önskvärt att mäta. Myndigheters förmåga att leverera service och tjänster med god kvalitet säkerställs i grund och botten av tillit och lyhörddhet. Tillit i bemärkelsen att ledningen litar på att medarbetarna vill göra ett bra jobb. Lyhörddhet i bemärkelsen att ledningen lyssnar och försöker åtgärda de brister och problem som medarbetaren uppmärksammar som hinder i deras strävan att leverera tjänster med hög kvalitet. Försäkringskassan har under 2012 testat en forskningsbaserad modell för att kvantifiera systemets förutsättningar för goda arbetsprestationer. Modellen har potential att belysa aspekter som inte annars framkommer i verksamhetens ordinarie mätningar.⁶⁴ Utgångspunkten tas i medarbetarnas subjektiva bedömning av den egna arbetssituationen och hjälper verksamheten att ringa in de systemfaktorer som medarbetarna upplever hindrar dem från att göra ett bra jobb.⁶⁵ Fokus flyttas från att bedöma individuella prestationer till att arbeta med att skapa rätt förutsättningar att öka kvaliteten i verksamheten. Kvalitet kan då säkerställas genom att fokusera på att rätt förutsättningar finns.

4.5.4 Kvalitet utifrån kundnöjdhet

Det finns ett stort antal olika definitioner av kvalitet.⁶⁶ Det som är gemensamt för flera av dessa är utgångspunkten i kundens behov. Kundens behov kan i sin tur delas in i tre kategorier: uttalade, underförstådda och omedvetna behov.⁶⁷ De *uttalade* behoven är sådana som kunder förväntar sig och uttalar som viktiga. Exempel

⁶⁴ Modellen ger även en kompletterande bild till övriga mätningar som genomförs inom verksamheten. Modellen presenteras i Pettersson, P. (2010), *Från individ till lönsam affär*.

⁶⁵ Med systemfaktorer avses till exempel IT-system, mål och mätsystem, ledarskap, organisations etc.

⁶⁶ Se t.ex. Lindström, J. (2008), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?*

⁶⁷ Uppdelningen i tre behovskategorier beskrivs i Sandholm, L. (1999), *Kvalitetsstyrning med totalkvalitet*; Lindström, J. (2008), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?* Uppdelningen kommer ursprungligen från den s.k. KANO-modellen som togs fram på 1980-talet av professor Noriaki Kano vid Tokyo University of Science.

på uttalade behov är patienten som efterfrågar en behandling, en företagare som vill sköta sina myndighetskontakter elektroniskt eller en asylsökande som vill veta när beslut ska fattas i asylärendet. Uttalade behov anses vara relativt enkla att mäta och när de uppfylls ökar kundnöjdheten.

De *underförstådda* behoven tas för givna av kunden. Det innebär att kundnöjdheten inte påverkas av att verksamheten lever upp till dessa behov. Men om verksamheten inte tillgodoser underförstådda behov riskerar det att leda till att kundnöjdheten minskar avsevärt. De flesta tar t.ex. för givet att myndigheter följer regelverket eller att sjukhuset är rent. Att följa regelverket eller hålla rent leder således inte till förtroende eller kundnöjdhet. Men om man inte gör det kan missnöjet bli stort.

Den sista aspekten är de *omedvetna* behoven. I de fall produkten eller tjänsten överträffar kundens förväntningar genom att den har en gynnsam effekt, medför det en positiv överraskning som i sin tur medför att värdet av produkten eller tjänsten ökar kraftigt. Det skulle t.ex. kunna inträffa om den äldre får stöd och service från hemtjänsten som överstiger personens förväntningar utifrån tidigare erfarenheter.

Annorlunda uttryckt kan man konstatera att det är viktigt för myndigheter att identifiera och skilja mellan

- *hygienfaktorer* som direkt bidrar till missnöje om de inte uppfylls (t.ex. ej följa regelverk, orimliga öppettider),
- *nyckelfaktorer*, som leder till nöjdhet när de är bra och missnöjdhet när de är dåliga (t.ex. bemötande),
- *spetsfaktorer*, som leder till ökad nöjdhet när de förekommer men inte missnöjdhet om de inte förekommer (t.ex. om man får förslag på ett avdrag i deklARATIONEN från Skatteverket), och
- *sekundära faktorer*, faktorer som inte påverkar kundnöjdhet åt något håll när de ändras (t.ex. färgen på kuvert).⁶⁸

⁶⁸ Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (2010), *De l'écoute des usagers à l'action. La satisfaction : en comprendre la logique, en identifier les leviers. Exploitation statistique de l'étude sur les événements de vie 2010*, s. 12–13.

Inte bara kundnöjdhet

Ovanstående indelning i olika faktorer är intressant eftersom den bjuder in till reflektion kring hur man på bästa sätt ska utveckla sitt arbete för kunden utifrån den nivå av kundnöjdhet man har uppmätt. I de fall det finns ett starkt missnöje bör det leda till att man i första hand arbetar med att säkerställa de grundläggande faktorerna och stärker nyckelfaktorerna. I de fall kunderna är ganska eller mycket nöjda fortsätter man med nyckelfaktorerna och prövar kanske även spetsfaktorer.

Det är också viktigt att notera att vad som är en hygien-, nyckel-, spets- eller sekundärfaktor varierar, t.ex. mellan olika s.k. livshändelser. Information och proaktiva handläggare kan t.ex., som i en fransk studie, vara hygienfaktorer när man söker arbete men en nyckelfaktor för den som ska gå i pension.⁶⁹ Genom att samla in kunskap om människors behov i olika livshändelser kan man skapa en form av mental karta över vad som gör människor nöjda och mindre nöjda i sina kontakter med det offentliga.⁷⁰

Kvalitetsbegreppets utgångspunkt i kundens behov är lika relevant för privat som offentlig sektor. Samtidigt finns det åtminstone två centrala skillnader mellan privat och offentlig verksamhet gällande möjligheten att tillgodose kunders behov.

För det första har företag större möjligheter att tillgodose efterfrågan (dvs. uttalade behov) från kunden, medan en myndighet måste betrakta varje efterfrågan utifrån verksamhetens syfte, uppdrag samt gällande regelverk. En patient kan exempelvis efterfråga en viss behandling, men läkaren gör en annan bedömning utifrån sin medicinska kompetens, sitt uppdrag och patientens syfte att bli frisk.⁷¹ Det faktum att efterfrågan ofta måste genomgå en professionell bedömning av medarbetaren påverkar också myndigheters möjlighet att uppnå hög kundtillfredsställelse, då det ofta är politiska beslut genom lagstiftningen som avgör om kundens efterfrågan kan tillgodoses.

För det andra ska offentlig verksamhet både tillgodose individuella och kollektiva behov. De kollektiva behoven tar sig ytterst

⁶⁹ Ibid, s. 11.

⁷⁰ I nyss nämnda franska exempel har man visualiserat dessa mentala kartor i form av bayesianska nät. Se s. 15 i ovan nämnda rapport.

⁷¹ Läkarens bedömning kan mycket väl bero på andra saker än medicinska, till exempel kostnaden för eventuell behandling. Det hindrar inte att exemplet dels kan illustrera en nödvändig avvägning mellan underförstådda och uttalade behov, dels att det underförstådda behovet ska vara det vägledande om olika behov uppenbarligen står mot varandra. Detta för att offentlig verksamhet ytterst tillgodoser behov och inte kunders efterfrågan.

uttryck genom politiska krav från förtroendevalda på nationell, regional och kommunal nivå. Politiska krav på verksamheten kan både vara i form av direkta krav, till exempel i styrdokument eller lagstiftning, men även i form av allmänna förvaltningspolitiska krav avseende effektivitet och rättssäkerhet. Individuella och kollektiva behov kan komma i konflikt med varandra. De kan samtidigt komma till uttryck direkt, t.ex. när många invånare i en stadsdel klagar över bristande säkerhet och trygghet i sitt bostadsområde.

Inom det offentliga är det naturligt att beakta kvalitet utifrån den enskilde medborgarens perspektiv och ur allmänhetens perspektiv såväl som ur professionens perspektiv. Det är till exempel professionens perspektiv på vad som är kvalitet som ofta motsvarar medborgarnas underförstådda behov. Detta medför sammantaget att när kvalitet i offentlig verksamhet ska förstås bör det ske ur ett helhetsperspektiv där både den enskildes behov och övriga krav på verksamheten beaktas. Att använda ett bredare kvalitetsbegrepp ligger i linje med flera definitioner av kvalitet som utöver kundens perspektiv även tydliggör att det finns andra krav på verksamheten som ska tillgodoses.⁷² Det ligger även i linje med utvecklingen av kvalitetsbegreppet att inbegripa verksamheten i sin helhet.⁷³

⁷² Rätt kvalitet uppstår enligt Edvardsson och Thomasson när förväntningar infrias, behov tillfredsställs och krav uppfylls; kundernas, personalens/medarbetarnas och ägarnas/huvudmännens. Se Edvardsson, B. & Thomasson, B. (1992), *Kvalitetsutveckling – ett managementperspektiv*.

⁷³ Jfr. Lindströms beskrivning att kvalitetsbegreppet utvecklats från ett kontrolltänkande till en helhetssyn baserat på principen om ständiga förbättringar. Se Lindström, J. (2008), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?*

5 Handlingsutrymmet för innovationer och förändringsarbete

5.1 Våra uppfattningar i korthet

- Handlingsutrymmet för offentlig verksamhet att vara innovativ och bedriva förändringsarbete påverkas i hög grad av politiska beslut som antingen begränsar utrymmet eller vidgar det.
- Riksdag och regering lägger genom det mål och de strategier om innovation i offentlig verksamhet man fattat beslut om en bra grund till förnyelsearbetet i offentlig förvaltning. Detta ger ett handlingsutrymme för myndigheterna som vi anser att dessa bör ta tillvara på.
- Parallellt med dessa mål och förnyelseambitioner råder en ordning och kultur som inte präglas av tillit och tilltro till människors vilja att göra ett bra arbete och pröva nya lösningar utan i stället betonar kontroll, kortsiktighet och ”pinnjakt”. Prestationer och inte effekter blir det viktiga.
- Genom att ytterligare innovations- och förändringskraft frigörs tror vi att kvaliteten och effektiviteten i offentlig verksamhet har potential att bli avsevärt högre än den vi ser inom ramen för nuvarande ordning och kultur.
- Regeringen bör i högre utsträckning styra ”mellan” myndigheterna för att koordinera sådan verksamhet som myndigheterna inte själva rör över. Regeringskansliets förmåga att koordinera verksamhet bör utvecklas utifrån ett systemsynsätt.
- Innovations- och förnyelsedimensionen måste göras mer framträdande vid rekryteringsförfarandet för att få ledare som har rätt kompetens och inställning att leda en föränderlig

förvaltning. Detta tillsammans med lämpliga arbetsvillkor och möjligen även incitament kan bidra till fler ledare som kan, vill och vågar utveckla offentlig verksamhet.

- Regeringens uppföljning och Riksrevisionens granskning av myndigheternas fortlöpande utveckling och samarbete med andra är alltför svag.
- Otydligheter beträffande regelverket för hur sakanslag respektive förvaltningsanslag får användas är inte utvecklingsfrämjande.
- Det offentliga kunskap och förmåga att tänka nytt och utveckla verksamheter behöver förstärkas och metoder för att förstå och förändra olika komplexa system behöver vidareutvecklas. Design, beteendevetenskap och etnologi är exempel på discipliner som kan bidra till att utveckla tjänster och service till människor och företag, policyprocesser och andra förändringar av olika system.
- En viktig metod i förändringsarbetet kan vara att först pröva i liten skala. Det kan t.ex. vara fallet vid inrättandet av nya regler eller förändringar av myndighetsstyrning. Där det är möjligt och etiskt försvarbart bör försöken göras i form av randomiserade kontrollerade försök för att bättre kunna utvinna så tillförlitlig kunskap som möjligt om vilka utvecklingsinsatser som fungerar.
- Försöksförfattningar med tillhörande utvärderingar är ett bra sätt att under kontrollerade former pröva förändringar och skaffa bra beslutsunderlag.
- Det är viktigt med långsiktigt handlingsutrymme för att hantera svårlösta samhällsfrågor. Förhållandevis små kostnader tidigt är bättre än stora kostnader sent – det behövs därför ytterligare mekanismer som stödjer långsiktig hushållning och att det offentliga utvecklar förmågan att identifiera, beräkna och genomföra viktiga samhällsinvesteringar i humankapitalet.

5.2 Tydliga mål för innovation ger bra grund

Det finns en tydlig politisk viljeinriktning att skapa handlingsutrymme för innovation och förnyelse i offentlig verksamhet.

Riksdagen har beslutat ett mål för statsförvaltningen som lyder:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.¹

Regeringen har också antagit ett program för statsförvaltningens förnyelse för att stödja de statliga myndigheternas utvecklingsarbete.² Vidare har en nationell innovationsstrategi antagits med följande delmål:

- Offentliga verksamheter arbetar systematiskt med innovation för att öka effektivitet och kvalitet.
- Offentliga verksamheter bidrar till att utveckla innovativa lösningar för att möta samhällsutmaningar.
- Effektiva offentliga innovationsstödjande verksamheter med kundnytta i fokus.³

Att riksdag och regering lyfter fram innovation som ett viktigt ledord för offentlig verksamhet i det förvaltningspolitiska målet och i regeringens innovationsstrategi bidrar till att skapa ett angeläget handlingsutrymme. Det är en tydlig signal som det politiska beslutsfattandet ger att man vill se nytänkande och förändring. Att riksdagen fastställer ett mål om en innovativ förvaltning ser vi som ett uttryck för att man dels vill skapa ett handlingsutrymme åt offentliga organisationer för betydande förändringar och dels förankra detta väl med väljarna. Vi vet också att det finns stöd för att anta att väljarna vill att myndigheter är nyskapande och framtidsinriktade (se avsnitt 2.3).

5.3 Vilka "politiska hinder" upplever myndigheterna?

Den politiska styrningen påverkar utrymmet för innovation, bl.a. genom den institutionaliserade konflikt som råder mellan regering och opposition. Felsatsningar försvagar den politiska ledningen och stärker oppositionen. Mandatperioden är dessutom kort utifrån ett innovations- och förändringsperspektiv eftersom resultat av innovationsprocesser sällan hinner visa sig innan det åter är dags för val. Även utformningen av själva styrsystemen påverkar utrymmet.

¹ Bet. 2009/10:FiU38, s. 27.

² Socialdepartementet (S2012.004), *En statsförvaltning i förnyelse*.

³ Näringsdepartementet (N2012.27), *Den nationella innovationsstrategin*, s. 42.

Fokus på kontroll och återrapportering av enskildheter kan motverka förnyelsearbete. Några enkla samband för hur olika förvaltningsdoktriner påverkar förutsättningarna för innovation och förnyelse finns dock knappast.⁴

Av vår enkätundersökning till statliga myndigheter framgår t.ex. att runt hälften av myndighetscheferna anser att resurser och den externa uppföljningen och granskningen utgör hinder i ganska eller mycket hög grad. Fyra av tio anser att det externa regelverket utgör hinder i ganska eller mycket hög grad.⁵ I en jämförande studie mellan Norge, Danmark, Island och Sverige anses ”politiska hinder” (t.ex. resurser och lagar) vara det största hindret för innovation i samtliga fyra länder, och av de svenska svaranden anger sex av tio att detta utgör ett hinder.⁶

För att våga pröva nytt, vilket alltid innebär någon form av risktagande, är det viktigt att det finns en *tillitsfull* miljö. Det kan exempelvis handla om att den politiska ledningen och myndighetsledningen har en förtroendefull dialog eller att man håller varandra informerade, diskuterar risker i planerade utvecklingsprojekt och backar upp varandra även när det inte går som planerat.

5.4 Fler innovativa myndighetschefer?

Genomslaget för en innovativ och samverkande förvaltning påverkas i hög grad av vilken inställning och kompetens som de som är satta att leda verksamheten har. Att leda och utveckla lärande organisationer samt att främja innovationer och nytänkande kräver särskild kompetens. Rekryteringsfrågan är därför av stor vikt.

Vi är positiva till det arbete som regeringen har gjort avseende att utveckla rekryteringsförfarandet och att fler personer med erfarenhet från andra arbetsmarknadssektorer har rekryterats jämfört med tidigare. Det tror vi i hög grad kan gagna förnyelsearbetet i staten. Vi anser dock att mer kan göras för att betona innovations- och förnyelsedimensionen vid utformning av kravprofiler.

⁴ Se t.ex. resonemanget om hur doktrinerna New Public Management och Governance båda såväl kan främja som utgöra hinder för en innovativ förvaltning i Aagaard, P. (2012), *Drivers and barriers of public innovation in crime prevention*.

⁵ Innovationsrådet (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling*, s. 37.

⁶ Bugge, M., m.fl. (2011), *Measuring Public Innovation in Nordic Countries. Report on the Nordic Pilot studies*, s. 25. Jämförda hinder var organisatoriska, interna och externa hinder.

Innovationsrådet har i en analys av regeringens utlysningar av anställning som myndighetschef gått igenom 116 annonser under perioden 2007–2012. Samtliga departement ingår i studien. Analysen pekar på att regeringen generellt lägger tonvikt vid myndighetschefers förmåga att utveckla verksamheten. Däremot är det slående att de senaste årens politiska betoning på behovet och vikt av innovation lyser med sin frånvaro när regeringen söker efter myndighetschefer. I annonserna har vi sökt efter formuleringar där regeringen pekar på den tilltänkta myndighetschefens förmåga att vara *nyskapande* eller att stödja nyskapande. Genomgången visar att det i 23 utlysningar förekommer någon eller flera av följande aspekter: tänka nytt, vara kreativ, idé- och visionsinriktad. Antalet annonser där förnyelseförmåga efterfrågas har inte ökat över tid. Ingen annons hänvisar till regeringens förvaltningspolitiska mål om en *innovativ* förvaltning. Samarbete och samverkan lyfts fram i nästan alla annonser men på olika sätt. I vissa fall allmänt ”samarbetsförmåga”, i andra fall mer explicit förmåga att samverka med andra myndigheter, organisationer och kunder. Över hälften av annonserna tar upp förmågan att *entusiasmera och motivera* medarbetarna.

5.4.1 Myndighetschefens integritet

Innovationsrådet vill i detta sammanhang understryka betydelsen av myndighetschefens integritet och förmåga att agera modigt och långsiktigt för att utveckla den offentliga verksamheten. I betänkandet Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81) görs en väl genomförd genomgång av nämnda befattningshavares anställnings- och avgångsvillkor. Det finns framför allt tre frågor som utredningen behandlar och som vi anser kan ha betydelse för en mer utvecklingsorienterad statsförvaltning.

Vi bejakar de förslag som syftar till att utveckla arbetsgivarens och myndighetschefernas kommunikation om uppdrag och anställningsvillkor före, under och efter anställningen. Ett sådant tillvägagångssätt visar att regeringen agerar i enlighet med de krav som ställs på myndigheterna och bidrar till att regeringen uppfattas som en förebild som arbetsgivare i staten i stort.

Vidare menar vi att det är viktigt att chefer som många gånger tvingas genomföra svåra politiska beslut som mycket väl kan medföra begränsningar i framtida anställbarhet, har villkor som ger till-

räcklig trygghet. Om regeringen avser ta ansvar för myndighetscheferns karriär och anställning i staten finns inget behov av avgångsförmåner. Då bör exempelvis fallskärm och pensionsförmåner kunna ändras till vad som gäller för övriga i samhället. Om å andra sidan uppdraget som myndighetschef inte medför att regeringen känner ansvar för den enskilde efter uppdragets slutförande finns anledning att slå vakt om de villkor som finns i dag.

Slutligen menar vi att anställningsvillkoren bör underlätta regeringens mål att attrahera personer från arbetsmarknadens olika sektorer. Ett exempel på utveckling av statliga anställningsvillkor är möjligheten till enskilda överenskommelser som innebär en individualisering av anställningsvillkoren genom en kostnadseffektiv utbytbarhet av förmåner. Det finns i nuvarande system, till skillnad mot de statliga bolagen, ingen incitamentsstruktur för myndighetschefer.

5.5 Regeringskansliets roll för en innovativ och samverkande offentlig verksamhet

En återkommande fråga som flera offentliga organisationer, men även företag och andra organisationer, har rest i vårt arbete är i vilken utsträckning Regeringskansliets förmåga verkligen tas tillvara i arbetet med att utveckla innovationskraften i Sverige. Vi anser inte att det ligger i vårt uppdrag att närmare analysera Regeringskansliet. Men eftersom vårt uppdrag innefattar att identifiera och analysera svårigheter med att genomföra utvecklingsinsatser i offentlig verksamhet, och givet de synpunkter som framkommit under arbetets gång, går det inte heller helt att avstå från reflektioner om Regeringskansliets roll för en innovativ och samverkande offentlig verksamhet.

Rådet har vidare i uppdrag att anlägga ett helhetsperspektiv och som vi har beskrivit i kapitel 3 gör vi det utifrån ett systemsynsätt. Genom att strukturerat se på offentlig verksamhet som system flyttar man uppmärksamheten till helheten och relationerna mellan systemets olika delar. Regeringskansliet har en särställning bland de statliga myndigheterna att överblicka och utifrån syftet med politiken hantera sådana helheter och relationer för att bistå regeringen med koordinering och samordning. Regeringskansliet har också en central roll i kommunikationen mellan olika delar av systemet och att följa upp och påverka systemets samlade utfall.

Sett utifrån detta perspektiv menar vi t.ex. att Regeringskansliet ägnar för mycket kraft åt styrningsfrågor relaterade till enskilda myndigheter och för lite åt att styra ”mellan myndigheter”, dvs. att hantera frågor som ingen myndighet ser som sin uppgift, alternativt som kräver fler myndigheters engagemang för att utföras på ett bra sätt.

Genom den kompetens och dynamik som finns i Regeringskansliet finns goda förutsättningar för att stödja innovation och utveckling inom olika områden. Mot detta ska dock ställas det dagliga arbetet att ofta under betydande tidspress hantera dagsaktuella frågor, stora informationsmängder, många ärenden och ordinarie beredningsprocesser.

Frågor om framtidens regeringskanslier diskuteras kontinuerligt i Sverige och utomlands. Den svenska diskussionen har bl.a. handlat om huruvida det finns behov av ökad samordning eller inte och därmed förändringar i organisationen, regeringskansliets storlek, styrningen av departementen, förhållandet mellan tjänstemän och politiker och om kvaliteten i kommittéväsendet.⁷ Det pågår i hög grad även en internationell diskussion om, och ett reformarbete av, flera andra länders regeringskanslier.⁸ En intressant fråga rör exempelvis hur man genom nya arbetssätt och öppnare förhållningssätt mot omvärlden snabbare kan involvera fler människor att på frivillig basis fundera över olika problem och deras lösningar.⁹

Det samlade värdet av offentlig verksamhet beror i hög grad av hur väl olika organisationer samverkar. Det har i sin tur delvis att göra med hur väl de politiska beslutsfattarna koordinerar olika verksamheter.¹⁰ Samverkan och koordinering blir särskilt viktig i en decentraliserad förvaltning. Behovet av koordinering ökar också med specialiseringen, men även genom internationalisering, digitalisering, avregleringar, tjänsteutvecklingen, ökade krav på effektivitet, otydligare gemensam värdegrund genom delegerad arbetsgivarpolitik och politiskt risktagande i koalitionsregeringar.¹¹

⁷ En summarisk och polemisk överblick över den svenska diskussionen ges av Premfors, R. & Sundström, G. (2007), *Regeringskansliet*.

⁸ Finska ministerier tillsammans med Sitra bedriver t.ex. utvecklingsprojektet Government for Future tillsammans med tjänstemän och forskare från en rad länder runt dessa frågor.

⁹ Se t.ex. HM Government (2012), *The Civil Service Reform Plan*, s. 14.

¹⁰ Med koordinering avses här de instrument och mekanismer som syftar till att öka den frivilliga eller påtvingade anpassningen av uppgifter, insatser eller organisationer. Dessa mekanismer används för att skapa en större samstämmighet och för att minska överflödiga information, olika glapp och motsägelser inom och mellan politik, utförare och ledning.

¹¹ Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K. (2010), *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, s. 255.

Frågan om behovet av ökad koordinering i samhällsstrukturerna har varit aktuell under många år såväl internationellt som i Sverige.¹² Det som tycks skilja Sverige från många andra länder är dock att frågan här inte verkar ha påverkat styr- och uppföljningssystemen i någon större omfattning. Man skulle till och med kunna uttrycka det som att utvecklingen i Sverige har varit den motsatta. I stället för att utveckla system för uppföljningar av områden, och effekter inom dessa, har man förstärkt ”stuprören” genom ökat fokus på myndigheters prestationer och genom sektorsvisa uppföljningar och utvärderingar, bl.a. genom nya myndigheter för tillsyn, uppföljning och granskning av särskilda sektorer.¹³ Det tycks vidare finnas få incitament för tjänstemän i Regeringskansliet att verka för att andra departements mål uppnås.¹⁴ För att kunna producera effektiva samordnade politiska åtgärder krävs därför antagligen även i Sverige att regeringen närmare analyserar vissa invanda mönster för att kunna inrätta nya typer av rutiner och arbetssätt för att förändra dessa mönster.¹⁵ Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen aviserat en översyn av Regeringskansliet vilket vi vill understödja.

Regeringen gör i 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömningen att Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av verksamheter och myndigheter bör bedrivas strategiskt utifrån regeringens samlade politik och med beaktande av angivna prioriteringar och att arbetsformerna därför även fortsatt bör utvecklas. Som skäl anges bl.a. att komplexiteten i uppgifterna har ökat och förutsätter bl.a. ändamålsenliga arbetsformer, ökat utrymme för tvärspektoriell beredning samt ett väl utvecklat samarbete mellan Regeringskansliet, myndigheterna, EU-institutionerna, andra medlemsstaters förvaltningar och andra intressenter.

Regeringen menar vidare att behovet av att snabbt bereda och fatta kvalitativa beslut med iakttagande av olika formkrav har ökat och att det är angeläget att arbetet med tvärspektoriella frågor bedrivs på ett effektivt sätt. Regeringen pekar på att det därför behövs kunskap om hur sektorsövergripande arbete bedrivs och

¹² För den svenska beskrivningen se t.ex. Statskontoret (2005:125), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning*, Statskontoret (2005:3), *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, och Statskontoret (2007:2), *Joining-up for regional development*.

¹³ Jämför t.ex. med Kanadas utveckling av Resultbased Management Accountability Framework.

¹⁴ Det finns exempel från andra länder där tjänstemän får en del av sin lön utifrån hur väl man har uppnått resultat genom samarbete.

¹⁵ Bouckaert, G., m.fl. (2010), *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, s. 25.

förslag på *ändamålsenliga arbetsformer* som ger förutsättningar för en effektiv styrning.¹⁶ Vi är positiva till en sådan kunskapsutveckling och till det utvecklingsprogram för förbättrad styrning som beslutats av Regeringskansliets förvaltningschef för perioden 2011–2014. Vi ser gärna att detta arbete kompletteras med olika försöksverksamheter (se förslag i avsnitt 8.2) utifrån människors livshändelser, företags verksamhetshändelser och andra angreppssätt som bygger på en systemsyn. På så vis menar vi att Regeringskansliets förmåga att bistå regeringen i att koordinera olika verksamheter – så att ytterligare värde skapas för den enskilde eller för samhället i stort utifrån politikens intentioner – skulle kunna vidareutvecklas.

5.6 Försöksverksamheter skapar handlingsutrymme

En aspekt av innovations- och förnyelsearbetet som ofta lyfts fram är behovet av att i konkret försöksverksamhet pröva sig fram i begränsad skala för att lära. Eftersom verkligheten är komplex och föränderlig är det svårt att till fullo förutsäga vad olika förändringar får för konsekvenser och hur människor reagerar på en viss åtgärd eller reform. Att utveckla i verklig miljö ger därför viktig kunskap om vilka konsekvenser en förändring faktiskt får i praktiken. Genom att förslag prövas på riktigt inom ramen för försöksverksamheter ges värdefull information inför beslut om ett permanent och nationellt införande av ett visst förslag. Att pröva i begränsad omfattning kan även vara en del i riskhanteringen, eller utvecklingen av regeringens styrning av myndigheter. Exempelvis kan regeringen pröva att göra undantag för vissa myndigheter från den ordinarie styrningen för att därmed ge ökat handlingsutrymme att pröva nytt.

Många offentliga verksamheter arbetar på detta sätt, att t.ex. med hjälp av fokusgrupper pröva hur ändringar av en tjänst, blankett eller liknande tas emot innan man genomför förändringen helt och hållet. Sådana försök måste givetvis ske inom ramen för befintlig lagstiftning och får därmed givna begränsningar utifrån ett innovationsperspektiv. Visst utvecklingsarbete fordrar lagändringar och det finns i Sverige en lång tradition av att inrätta s.k. försökslagar (se avsnitt 5.6.2).

¹⁶ Prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

Under senare år har det också uppmärksammats allt mer hur man genom design kan tydliggöra vinsterna med att involvera människor och erbjuda konkreta sätt att ta tillvara människors kreativitet i utformningen av offentlig verksamhet.

5.6.1 Design som kraft i innovationsarbetet

Design förknippas ofta med färg och form men innefattar mer än så. Den så kallade designprocessen är en innovationsprocess som alltid tar sin utgångspunkt i användarnas behov. Processen syftar till att utveckla varor och tjänster av högre kvalitet som attraherar de tänkta användarna. Design har under de senaste årtiondena i ökande grad kommit att handla även om tjänster och därmed fått ökad uppmärksamhet i offentlig sektor. Eller, annorlunda uttryckt:

Design tänkande kan få offentligt anställda att ställa sig den självklara frågan: Hur känns det att checka in på ett sjukhus, ringa polisen eller hämta socialbidraget?¹⁷

Design erbjuder metoder för att synliggöra både medvetna och outtalade framtida behov. Designern kan visualisera komplexa problem och göra dem överskådliga. I processen används ofta enkla skisser, prototyper och demonstrationsmiljöer för att i flera omgångar testa lösningsförslag med de tänkta användarna av en tjänst. Därför är designprocessen lämplig att använda när tjänster ska förbättras eller skapas. Det finns en inbyggd strävan att undanröja så många av de misstag – som är oundvikliga vid innovation – som möjligt tidigt i innovationsprocessen. På så vis rättas felaktigheter till i en vara eller tjänst innan den når ut och man slipper därmed stora kostnader som annars kan uppstå. Att använda design har därför i teknisk industri visat sig mycket lönsamt. Företag som använder design på en strategisk nivå är betydligt mer lönsamma, anställer fler och är dessutom mer innovativa än andra liknande företag.¹⁸ Designmetoder används också i ökande grad, och med framgång, i offentlig sektor, t.ex. av Försäkringskassan, Skatteverket och Sveriges kommuner och landsting för att förstå familjers servicebehov i kontakten med det offentliga.¹⁹

¹⁷ Citat av Tim Brown vid IDEO, hämtat ur Bason, C. (2010), *Leading public sector innovation*, s. 135. Efterföljande sidor ger Bason en bra överblick av design i offentlig verksamhet och vilka utmaningar som finns.

¹⁸ Stiftelsen Svensk Industridesign (2008), *Svenska företag om design*.

¹⁹ Skatteverket (2013), *Utvecklingsområde Privatpersoner*, rapport till Näringsdepartementet.

Men kanske gör designprocessen störst nytta om den används för att tidigt involvera människor när de centrala samhällssystemen ska utformas. Design av olika beslutsarkitekturer för att påverka människor att förändra sina beteenden i en viss riktning tycks t.ex. få en allt större betydelse inom områden som rör människors ekonomi, hälsa, energikonsumtion m.m. (s.k. nudge).²⁰

Det finns ett antal organisationer runt om i världen som har en tydlig koppling till den nationella nivån och som använder designmetoder vid mer övergripande systemförändringar. Några sådana exempel är danska Mind Lab, finska Helsinki Design Lab, brittiska Innovation Unit och franska franska 27ième Région som alla arbetar antingen inom eller med respektive regeringskansli och med myndigheter m.fl.²¹

5.6.2 Försökslagstiftning

Vid större förändringar i offentlig verksamhet blir det ofta aktuellt att ändra lagstiftningen. I Sverige finns en etablerad praxis för försöksverksamheter genom s.k. försökslagstiftning. Någon vedertagen definition av vad en försökslag är tycks inte finnas. Regeringsformen gör ingen skillnad på lagstiftning tills vidare eller försökslagstiftning. Samma regler gäller såväl avseende kompetensfördelningen av lagstiftningsmakten som beredningskravet av regeringsärenden. Vi väljer här att definiera en försökslag som en tidsbegränsad lag genom vilken lagstiftaren har önskat att skaffa sig ett underlag för att avgöra om den prövade försökslagstiftningen ska göras allomfattande och permanentas.

Eftersom vi inte har kunnat hitta någon närmare analys eller utvärdering av detta instrument har vi låtit göra en fördjupad, om än begränsad, studie om försökslagar.²² Syftet är att närmare förstå vilka möjligheter och begränsningar instrumentet kan ha utifrån ett innovations- och förnyelseperspektiv.

²⁰ Exempelvis kan energiförbrukningen minskas om information ges om hur mycket grannarna i ett bostadsområde förbrukar. Se Congdon W. J. m.fl. (2011), *Policy and choice*, s. 63.

²¹ Det finns ganska många innovationslab runt om i världen. Några ytterligare exempel är Participle UK, MIT AgeLab, MIT Media Lab, Finance Innovation Lab, Harvard Innovation Lab, SlowLab, Stanford-D-School, Social Innovation Lab for Kent, The Insight Labs och Forum of the Future. En utförlig beskrivning av MindLabs utveckling och olika faser finns i Carstensen, H.V. & Bason, C. (2012), *Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help?*

²² Eilemar, B. & Envall, E. *Studie av försökslagstiftning*, PM 2013-01-10.

I studien identifierades 45 försökslagar under de senaste tjugo åren och av dessa har 18 stycken analyserats närmare. Under perioden fanns också drygt 300 försöksförordningar, men dessa har inte studerats.²³ Flertalet försökslagar som vi identifierat beslutades under 1980- och 1990-talet.

Om tillkomstprocessen av dessa lagar kan rent allmänt sägas att både lagstiftaren och Lagrådet har intagit en pragmatisk hållning till frågan om försökslagar. I flera fall har Lagrådet inte uttalat sig alls.²⁴ I fall där man har antagit att en viss verksamhet kommer att leda till processuella eller ekonomiska förbättringar har man testat denna under en period för att få ett bättre underlag för att bedöma om den är värd stora och ingripande förändringar av gällande lagstiftning. Bland lagarna är det i första hand kommunal/regional verksamhet och verksamhet inom rättsväsendet som har prövats. Lagarna verkar alla ha föregåtts av noggranna överväganden. Dels vad gäller medborgarnas rättssäkerhet, dels hur den påverkar samhällsekonomin. Det är också tydligt vilket syfte man vill uppnå.

De flesta försökslagar har gällt i flera år bl.a. för att man ska få ett tillräckligt underlag för utvärdering. I de fall man bedömt att gällandetiden inte varit tillräcklig har försökslagarna förlängts med motiveringen att det saknats tillräckligt underlag för att permanenta dem.

Av de 18 försökslagar vi har tittat på har vi kunnat finna totalt åtta som har permanentats. Ytterligare sex av de 18 har inte permanentats direkt, men väl gett upphov till diskussioner i andra lagstiftningsfrågor eller förändringar i berörda lagar. Lagen om försöksverksamhet med snabbare handläggning i brottmål kan nämnas som exempel på en försökslag som inte permanentats men som efter utvärdering²⁵ lett till att många av de metoder som prövats i försöket, t.ex. förenklad delgivning, har permanentats.

Det har funnits ett antal försökslagar som har varit begränsade i sin geografiska tillämpning. Inom regional verksamhet har man t.ex. prövat att låta vissa län samverka inom ramen för en försökslagstiftning. Försökslagstiftningen avseende intensiv-

²³ Av dessa förordningar har nästan samtliga utfärdats under Utbildningsdepartementets områden.

²⁴ T.ex. lagen (1985:1073) om försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning, lagen (1992:863) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård, lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting och lagen (1996:339) om en försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning.

²⁵ Åklagarmyndigheten m.fl. (2008), *Snabbspåret – en försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål*.

övervakning med elektronisk kontroll och försöksverksamheten med videokonferens avsåg endast brottmål som prövades av vissa angivna tingsrätter. I förarbetena till försökslagstiftningen avseende intensivövervakning med elektronisk kontroll uttalade sig Lagrådet särskilt i frågan om huruvida en geografiskt begränsad försökslagstiftning stred mot principen om likhet inför lagen. I det aktuella fallet gjorde Lagrådet bedömningen att omständigheterna var sådana att försöksverksamheten ändå kunde tillåtas. Valet stod mellan att antingen avstå från att pröva påföljdsformen eller att begränsa försöksverksamheten geografiskt på något sätt. Vidare framhölls att domstolarnas påföljdsbestämning redan inom ramen för befintliga regler i viss utsträckning var beroende av de lokala förutsättningar som kunde finnas för olika tänkbara alternativ.

5.6.3 Randomiserade kontrollerade försök ger mer tillförlitlig kunskap

Ett sätt att göra slutsatserna från försöksverksamheter mer tillförlitliga är att lägga upp dem som randomiserade kontrollerade försök. Metoden har länge använts inom exempelvis medicinsk forskning, och börjar bli allt vanligare inom bl.a. utformning av biståndsinsatser och affärsutveckling. Fördelen med randomiserade, kontrollerade försök är att man eliminerar skevheter som normalt komplicerar utvärderingsprocessen, däribland okontrollerade externa faktorer som påverkar utvecklingen (t.ex. konjunkturen) eller selektionsbias (t.ex. att de som deltar i en viss åtgärd redan initialt är mer motiverade att lyckas med något än dem som inte deltar i åtgärden). Grundläggande med randomiserade kontrollerade försök är bruket av kontrollgrupper, samt att randomiseringsenheterna (individerna, institutionerna eller geografiska områdena) fördelas slumpmässigt mellan de olika grupperna *efter* att de registrerats som deltagare i försöket. Detta experimentella upplägg ger möjligheter att dra säkrare slutsatser om huruvida det är reformen i sig som skapar ett visst utfall eller om liknande resultat hade åstadkommit ändå. Man får helt enkelt ett tydligt "nollalternativ". Det går också att pröva olika variationer av en reform för att se vilken utformning som ger bäst resultat.

Att använda randomiserade, kontrollerade försök behöver inte vara särskilt dyrt inom offentlig verksamhet. Mycket av resultatinformationen som behövs för att kunna dra slutsatser samlas ofta

redan in via ordinarie styr- och uppföljningssystem. Förutom att randomiserade försök möjliggör mer tillförlitliga slutsatser av en förändring kan det också vara enklare och mer kostnadseffektivt än att använda avancerade utvärderingsmetoder i ett senare skede och försöka rensa för diverse bias.

Ett vanligt argument mot randomiserade försök i offentlig sektor är att det vore oetiskt att inte ge samtliga i den potentiella målgruppen möjlighet att delta i ett nytt program. Mot det ska ställas att det utan tillförlitliga försök blir svårt att veta om åtgärden faktiskt fungerar. Man kan då riskera att sprida en antingen verkningslös eller i värsta fall kontraproduktiv åtgärd som kostar mer – pengar som kan komma målgruppen bättre till del om de används till åtgärder som man vet har effekt. Så länge urvalet sker slumpmässigt är sannolikheten för att hamna i försöksgruppen respektive kontrollgruppen lika stor hos målgruppen, vilket kan ses som en form av likabehandling.

Det finns givetvis gränser för vad som går att experimentera med och en utgångspunkt bör vara att man har god anledning att tro att åtgärden som testas kommer att förbättra utfallet för målgruppen, samt att ingen individ riskerar att få en sämre situation än i ursprungsläget med försöket. Handlar det om utformningen av en blankett eller en hemsida torde det dock vara tämligen okontroversiellt. Jämfört med medicinsk forskning där metoden redan används är det också mindre livsavgörande försök det rör sig om inom de flesta områden i offentlig sektor, och också enklare att rätta till eventuella misstag i efterhand.

Innovationsrådet anser att försök i begränsad skala bör göras som en del i utvecklingen av offentlig sektor, samt att dessa, där det är möjligt och etiskt försvarbart, görs i form av randomiserade kontrollerade försök för att bättre kunna utvinna så tillförlitlig kunskap som möjligt.

5.7 De statliga myndigheternas finansiella utrymme att ta nya grepp

Nästan alla statliga myndigheter (93 procent) anser att resurser i någon mån är ett hinder för att utveckla och förnya verksamheten. Drygt hälften av myndigheterna (55 procent) anger att resurser i ganska eller mycket hög grad är ett hinder för att förnya och utveckla

verksamheten.²⁶ Innovationsrådet har därför fördjupat sig något i frågan om myndigheternas finansiella utrymme att ta nya grepp.

Frihet och stramhet

Den svenska förvaltningsmodellen ger i grunden en stor frihet åt statliga myndigheter att själva bestämma över hur verksamheten ska bedrivas utifrån de regelverk och mål som statsmakterna beslutar om. I och med införandet av resultatstyrningen fick myndigheterna ytterligare handlingsfrihet. Regeringen delegerade rätten till myndigheterna att själva fördela sin budget och gav myndigheterna mandat att i ökad utsträckning driva verksamheten med egen beslutskompetens. En central tanke i omläggningen av regeringens styrning av myndigheterna var att öka långsiktigheten i planering och resurstilldelning samt att öka handlingsfriheten för myndigheterna vad gäller medelsanvändning, beslut i organisations- och personalfrågor, m.m.²⁷ Med ökat fokus på resultat följde även ökade krav på redovisning av hur medlen använts och av verksamhetens resultat.

I början av 1990-talet infördes ramanslaget för att ge myndigheterna bättre incitament att genomföra verksamheten effektivt och att hushålla med anslagsmedlen. Med ramanslagen följde ökad flexibilitet kring budgetårsskiftena och myndigheternas finansiella handlingsfrihet ökade genom att det till ramanslagen kopplades spar- och kreditmöjligheter. Inledningsvis saknades begränsning för myndigheternas möjligheter att spara överskjutande medel på ramanslag. Numera finns en treprocentsgräns för anslagssparande som innebär att myndigheterna med automatik får disponera ett anslagssparande motsvarande tre procent av tilldelat anslag.²⁸

Sedan införandet av ramanslagen har statsbudgeten och budgetprocessen utvecklats i riktning mot ökad stramhet. Dagens budgetpolitiska ramverk innebär överskottsmål för hela den offentliga sektorn, utgiftstak för staten, krav på kommunsektorn att ha god ekonomisk hushållning och budgetar i balans, samt en stram budgetprocess.²⁹

²⁶ Innovationsrådet (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling* s. 37.

²⁷ Prop. 1987/88:100.

²⁸ Ekonomistyrningsverket (2007:23), *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 42 f.

²⁹ Huvudlinjen är att utgiftsökningar inom ett område måste täckas genom utgiftsminskningar inom samma område. Se Regeringskansliet 2012-04-23, *Finanspolitiskt ramverk för stabila offentliga finanser*.

Det finansiella handlingsutrymmet varierar

I dag finansieras de flesta myndigheter som lyder direkt under regeringen huvudsakligen eller enbart med anslag (drygt 60 procent). Drygt en av tio myndigheter finansieras huvudsakligen eller enbart med avgifter.³⁰

De finansiella medel som anslagsfinansierade myndigheter har till sitt förfogande är bundna till vissa ändamål genom beslut av riksdagen och tilldelning från regeringen. I dag får således inte myndigheter använda tilldelade medel till annat än det som de är avsedda för (angivet ändamål), vilket torde vara en ganska självklar utgångspunkt. Myndigheternas finansiella handlingsutrymme kan dock variera. Detta eftersom riksdag och regering kan välja i vilken grad man vill reglera en verksamhet.

Ekonomistyrningsverket har analyserat samtliga anslag och konstaterar att:

Ramanslagen som skulle ge myndigheten stor frihet att själva styra över resursfördelningen i sin verksamhet, är i dag ofta förenade med omfattande finansiella och verbala restriktioner. Även om riksdagen numera anvisar alla anslag på statsbudgetens utgiftssida som ramanslag begränsar regeringen i stor utsträckning myndigheternas möjligheter att utnyttja krediter och sparande i förhållande till ramanslagets konstruktion. ESV har dock inte kunnat identifiera någon enhetlig princip för när regeringen väljer att villkora anslagen på det ena eller det andra sättet.³¹

Förnyelse inom ramen för befintliga medel

Finansiering av utvecklings- och förnyelsearbete sker i regel inom ramen för befintlig resursram och genom omprioriteringar internt på myndigheten. Bland de statliga ekonomichefer som Innovationsrådet intervjuat³² har man delvis olika syn på möjligheten att omprioritera och frigöra resurser för förnyelsearbete. Intervjuunderlaget är begränsat men intervjupersonerna har sammantaget lång erfarenhet från många olika myndigheter och deras reflek-

³⁰ Innovationsrådet (2012), *Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling*, s. 14.

³¹ Ekonomistyrningsverket (2009:39), *Förslag till utvecklad finansiell styrning* s. 5.

³² De myndigheter som ingått i intervjustudien är: Kommerskollegium, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens kulturråd, Statens skolverk och Trafikanalys.

tioner ger därför värdefull förståelse för möjligheterna att frigöra utvecklingsmedel. Några synpunkter:

- *Instruktionen.* Myndigheternas instruktion sätter ramarna för vad myndigheten kan göra och använda sina resurser till. Om en myndighet t.ex. har i uppgift att främja eller arbeta förebyggande ger det i allmänhet relativt vida handlingsmöjligheter.
- *Anslagsstrukturen.* Förvaltningsanslaget kan disponeras relativt fritt vilket kan ge myndigheter som till stor del är anslagsfinansierade större handlingsfrihet än myndigheter som även disponerar sakanslag. Sakanslagens detaljeringsgrad tycks dock variera stort.³³
- *Myndighetens storlek* påverkar möjligheten att frigöra resurser för förnyelsearbete. Större myndigheter har bättre förutsättningar att frigöra utvecklingsresurser genom omprioriteringar än små myndigheter. I myndigheter med många anställda kan t.ex. personalomsättningen skapa möjligheter till omprioriteringar på ett annat sätt än i myndigheter med få anställda. En större myndighet anger att man har möjlighet att prioritera om och "riskera" 0,5 procent av anslaget i t.ex. utvecklingsprojekt, framför allt om det handlar om egen tid. I en mindre myndighet som ingår i intervjustudien betonar man behov av kontinuitet och vill ha fast anställd personal och saknar strategi för att hålla resurser disponibla för utvecklingsinsatser. Bilden är dock inte entydig. Det finns även exempel på små myndigheter som medvetet väljer att inte "anställa till sista kronan" och därigenom skapa större finansiell handlingsfrihet både vad gäller anställningar och medel för att utveckla verksamheten.

Lån för investeringar

Enligt det statliga regelverket ska myndigheternas investeringar i t.ex. IT finansieras med lån hos Riksgälden och betalas tillbaka med amorteringar som belastar förvaltningsanslaget. Det gäller även t.ex. IT-investeringar som har direkt betydelse för genomförandet

³³ När Ekonomistyrningsverket 2007 och 2008 analyserade de skriftliga villkoren till anslagsposterna fann myndigheten att villkoren i vissa fall var många och mycket detaljerade men också att villkoren skilde sig mycket mellan olika anslagsposter. För många anslagsposter anger regeringen inte några villkor alls. Det finns även exempel på att regeringen anger omfattande villkor kopplade till förvaltningsanslag. Ekonomistyrningsverket (2009:39), *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, s. 63f.

av regeringsbeslut. Det är som regel *inte* möjligt att finansiera specifika IT-lösningar för att kunna genomföra ett regeringsuppdrag med det sakanslag som följer med det specifika ändamålet. Eftersom låneramen är begränsad kan det vid behov av större investeringar bli nödvändigt för myndigheter att vända sig till berört departement och hemställa om ökad låneram.

Några reflektioner utifrån intervjuerna:

- Om myndigheten måste ta lån som är direkt kopplade till regeringsuppdrag och som måste betalas tillbaka med medel från förvaltningsanslaget kan det begränsa myndighetens utrymme att göra "egeninitierade" investeringar och bedriva interna eller externa utvecklingsprojekt.
- Om låneramen inte räcker för nödvändiga investeringar måste myndigheten hemställa om en större ram, en process som ekonomicheferna beskriver som administrativt tung och tidskrävande.

Möjligheten att avbryta felsatsningar

De statliga myndigheternas investeringar i anläggningstillgångar ska finansieras med lån hos Riksgälden.³⁴ Med anläggningstillgångar avses en tillgång (materiell, immateriell eller finansiell) som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Anläggningstillgångar kan vara färdigställda eller uppföras med avsikt att användas.³⁵

En anläggningstillgångs anskaffningsvärde skrivs av (periodiseras) över tillgångens ekonomiska livslängd. Den vanligaste metoden för avskrivning innebär att en lika stor andel av anskaffningsvärdet skrivs av varje år.

I situationer då en investering, t.ex. ett större IT-projekt, efter en tid inte visar sig ge den nytta som planerat kan det, ur myndighetens perspektiv, vara för dyrt att avsluta projektet. Detta eftersom det kan vara svårt för myndigheten att finansiera en direkt avskrivning av hela investeringen. Avskrivningsreglerna tycks så vitt vi har förstått i vissa fall leda till att myndigheter väljer att fortsätta att driva projekt som man bedömer som icke meningsfulla.

³⁴ Kapitalförsörjningsförordning (2011:210).

³⁵ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 2 kap. 1 § Kapitalförsörjningsförordning (2011:210).

Ur ett innovationsperspektiv är det inte bara centralt att skapa goda förutsättningar för att utveckla, pröva och implementera nya idéer i verksamheterna. Minst lika viktigt är att det finns en beredskap och goda rutiner och förutsättningar för att avbryta verksamhet som inte ger önskat utfall. Om avskrivningsreglerna vid en närmare genomgång visar sig vara ett utbrett problem utgör detta ett hinder för innovation och god hushållning som måste hanteras.

Sparande och föra över medel mellan år

En tydlig signal från de statliga ekonomicheferna är att de önskar minska kalenderbundenheten och öka långsiktigheten i finansieringen. En ekonomichef uttrycker det så här:

En längre cykel och ökad flexibilitet över åren skulle underlätta mycket och göra så att man vågar satsa. Som det är nu blir det ryckigt och kortsiktigt. Med längre tidshorisont skulle man kunna planera på ett bättre sätt. Nu blir det ibland snabba puckar, snabba beslut och inte lika bra verksamhet. Minskad kalenderbundenhet skulle i förlängningen kunna ge bättre och billigare resultat.

Ur myndigheternas perspektiv framstår framför allt treprocentsgränsen för sparande som försvårande när myndigheterna ska planera och budgetera verksamheten. Exempel:

- I ett flerårigt projekt kan kostnaderna komma år två men om myndigheten har sparat mer än tre procent är det inte säkert att myndigheten får behålla medlen.
- Ettåriga budgetar gör det besvärligt för myndigheterna att hantera fleråriga regeringsuppdrag. Med den nya budgetlagen är även bidragen kalenderbundna. Ett regeringsuppdrag som kommer i oktober 2012 och ska redovisas i oktober 2013 får endast medel för 2012 vilket leder till att myndigheten måste hemställa om ytterligare medel.
- En myndighet har vart tredje år stora kostnader för en särskild uppgift. Dessa år drar myndigheten ned på övrig kärnverksamhet men man hade föredragit att kunna spara medel för detta ändamål från tidigare år.

Regeringen motiverar myndigheternas begränsning i anslags-sparande med att god budgetdisciplin måste sättas före god hushållning:

Den begränsning av anslagssparandet som finns i anslagsförordningen, och den praxis för indragningar som numera tillämpas, är ett uttryck för att regeringen anser att en eventuell försvagning av incitamentet till god hushållning väger lättare än omsorgen om god budgetdisciplin och god kontroll av medelsförbrukningen under utgiftstaket.

Det är regeringens skyldighet att ta ansvar för hur den beslutade budgeten verkställs och för att de beslutade budgetpolitiska målen uppnås. Regeringen måste självfallet även beakta förekomsten av oanvända medel på olika anslag vid beräkningen av anslagsbehovet för det kommande budgetåret.³⁶

Ekonomicheferna konstaterar att det tidigare förekom att myndigheter missbrukade systemet och slentrianmässigt byggde upp buffertar. Intervjupersonerna uttrycker sin förståelse för att Finansdepartementet har ett ansvar för helheten och tycker inte att man alltid ska kunna spara ”hur mycket som helst”. Samtidigt ser myndigheterna problem med hur det för närvarande fungerar då uppdrag och finansiering inte alltid följs åt:

Finansdepartementet styr över pengarna och sakenheterna över innehållet. Det slår tillbaka på kvaliteten på verksamheten.

En synpunkt som framförs är att om en myndighet har bra underlag och kan visa varför man vill spara mer än tre procent så bör man få göra det – utan en omfattande administration. Eventuellt skulle man kunna tänka sig en ordning där Riksrevisionen i sin årliga granskning uttalade sig om medelsanvändning över 3 procent av anslagssparandet. Regeringen ger också emellanåt myndigheter möjlighet till ett större sparande men det tycks råda en frustration i vissa myndigheter över att en sådan process är oförutsägbar och administrativt betungande.

Förvaltningsanslag och sakanslag

I rådets intervjuer med ekonomicheferna framkommer synpunkter på vilken typ av utgifter som ska belasta förvaltnings- respektive sakanslag. Ekonomistyrningsverket har tidigare konstaterat att:

³⁶ Prop. 2010/11:40, s. 54.

Det finns en vilja att kunna skilja på vilka av statsbudgetens utgifter som är avsedda att finansiera förvaltningsuppgifter och vilka som är avsedda att finansiera sakverksamheter. I dag är emellertid uppdelningen i förvaltningsanslag och sakanslag ingen formell indelning men regeringen delar ändå in anslagen i förvaltningsanslag och sakanslag och tillämpar informella principer om vilka utgifter som får eller bör belasta respektive anslag. Det finns dock inga formella kriterier att identifiera förvaltningsanslag utifrån.³⁷

Av intervjuerna framkommer det att systemet med hur förvaltnings- respektive sakanslag får användas uppfattas som inkonsekvent och att praxis för vad sakanslag får finansiera varierar.

I en samlad analys av tjugo myndighetsanalyser som Statskontoret har genomfört under de senaste fyra åren redovisar man exempel på att det saknas kriterier för när uppdrag ska finansieras eller inte finansieras inom ramen för förvaltningsanslaget och att det saknas en sammanhållen princip för hur myndigheter ska finansieras via anslag, bidrag eller avgifter.³⁸

En annan synpunkt gällande anslagens utformning är att det kan vara komplicerat att hantera så kallade minst- och högstposter i regleringsbrev och dessa kräver en hel del arbete och kontinuerlig uppföljning för att utgifterna ska hamna på rätt nivå. Detta har tidigare uppmärksammats av Ekonomistyrningsverket.³⁹

5.8 Stöd till statliga myndigheter att bedriva innovations- och förändringsarbete

5.8.1 Utvecklingsansvaret för statliga myndigheter är delegerat men uppföljningen är svag

Ansvar för att fortlöpande utveckla verksamheten ligger på myndigheten.⁴⁰ Den ska genom samarbete med myndigheter och andra verka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Syftet är att samordna myndigheternas verksamhet med angränsande verksamheter för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete vid myndigheterna.⁴¹

³⁷ Ekonomistyrningsverket (2009:39), *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, s 16.

³⁸ Statskontoret 2013, *Stärk kedjan!*, s. 6.

³⁹ Ekonomistyrningsverket (2009:39), *Förslag till utvecklad finansiell styrning* s 26.

⁴⁰ 6 § Myndighetsförordningen (2007:515).

⁴¹ SOU (2004:23), *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 271.

Det är i sammanhanget relevant att klargöra att myndighetsförordningen är ett komplement till myndigheternas instruktioner. Bakgrunden till myndighetsförordningen och dess föregångare är att regeringen på 1960-talet såg ett behov av att samla sådana uppgifter och regler som var gemensamma för många myndigheter, men som hade börjat uttryckas på olika sätt, i en och samma förordning.⁴² Myndighetsförordningen är direkt tillämplig för myndigheter under regeringen.⁴³ Av den utredning som låg till grund för den nya myndighetsförordningen framgår att en så stor del som möjligt av den generella administrativa myndighetsstyrningen, dvs. verksamhets- och organisationsstyrning och annan administrativ reglering, bör vara reglerad i myndighetsförordningen.⁴⁴ I avsnittet nedan om uppföljning redogör vi för varför vi menar att detta är relevant i sammanhanget.

Vad innebär att utveckla verksamheten?

Några föreskrifter eller allmänna råd utifrån myndighetsförordningen finns inte. Vad som avses med att fortlöpande utveckla verksamheten finns därför inte närmare preciserat. Tar man utgångspunkt i etablerade modeller för verksamhetsutveckling innebär ”utveckla verksamheten” att man ökar nyttan med verksamheten, för enskilda eller samhället i stort, genom att arbeta med bl.a. ledarskap, strategi och verksamhetsplanering, medarbetare, partnerskap och resurser, processledning och förbättringsarbete. Vidare betonas i etablerade modeller för verksamhetsutveckling olika grundläggande värderingar, som t.ex. kan vara engagerat ledarskap, allas delaktighet, kompetensutveckling, faktabaserade beslut och lära av andra m.fl.⁴⁵

Arbetsgivarpolitik som medel för att verksamhetsutveckla

En del av dessa aspekter av verksamhetsutveckling är i någon mån preciserade genom den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarpolitiken anger de normer och värderingar som styr hur myndig-

⁴² Föregångarna är verksförordningen och dessförinnan Kungl. Maj:ts Allmän verksstadga.

⁴³ Om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen gäller den bestämmelsen.

⁴⁴ SOU (2004:23), *Från verksförordning till myndighetsförordning*, s. 71.

⁴⁵ Se t.ex. SIQ (2011), *SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling*, s. 11.

hetens chefer agerar i egenskap av arbetsgivare gentemot medarbetarna och deras företrädare.⁴⁶ Den statliga arbetsgivarpolitiken handlar om hur staten agerar i egenskap av arbetsgivare gentemot sina anställda och deras fackliga företrädare. Arbetsgivarfrågorna har stor bredd i statsförvaltningen. De omfattar frågor som personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling och rörlighet, löne- och anställningsvillkor m.m. I princip samtliga verksamhetsfrågor har arbetsgivaraspekter, t.ex. frågor om verksamhetens organisation och ledning, arbetsmetoder och kompetensbehov, servicenivåer och kvalitet, kostnadsutveckling och resultat.⁴⁷ Av den nya arbetsgivarpolitiska strategin framgår vidare att arbetsgivarpolitiken är ett medel för att utveckla verksamheten och ska genomsyra alla verksamhetsfrågor.⁴⁸

Några myndigheter har särskilda uppdrag angående innovation, utveckling och förnyelse

Begrepp förknippade med innovation, förnyelse och att utveckla verksamhet är inte så vanligt förekommande i regeringens drygt 200 förordningar med instruktion för myndigheter. Begreppet ”innovation” återfinns i åtta myndighetsinstruktioner och ”innovativ” i en. I de flesta ligger då tonvikten på innovationer utanför den egna myndigheten. *Statens energimyndighet* ska t.ex. inom sitt verksamhetsområde främja forskning, utveckling, demonstration, innovation, affärsutveckling och kommersialisering, marknadsintroduktion av ny teknik och nya tjänster. *Sjöfartsverket*, *Luftfartsverket*, *Transportstyrelsen* och *Trafikverket* har sedan den 1 maj 2013 i uppgift att svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter. *Trafikverket* ska även i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar. *Verket för innovationssystem* har till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Myndigheten ska också sprida information om forskning, utveckling och innovation till

⁴⁶ Arbetsgivarverket 2009-10-12, *Arbetsgivarpolitik*.

⁴⁷ Arbetsgivarverket (2001), *Arbetsgivarsamverkan för arbetsgivarpolitisk utveckling*.

⁴⁸ Strategin består av fem prioriterade områden för den statliga arbetsgivarpolitiken och för verksamheternas utveckling: 1) En tydlig arbetsgivarpolitik leder till en effektiv verksamhet; 2) Verksamheternas behov av utveckling styr kompetensförsörjningen; 3) Våra avtal bidrar till en effektiv verksamhet; 4) Ledarskap och medarbetarskap i samspel utvecklar verksamheten; 5) God arbetsmiljö främjar verksamhetsutveckling.

utförare, användare och allmänhet. *Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete* ska skapa utrymme för flexibilitet och innovation i sin insatshantering för att uppfylla de biståndspolitiska målen. *Tillväxtverket* ska vara huvudansvarig i Sverige för delprogrammet Entreprenörskap och innovation inom ramen för Europeiska unionens ramprogram för konkurrenskraft och innovation. Slutligen ska *Rymdstyrelsen* främja och stödja rymdforskning på högsta internationella nivå samt innovativ och högteknologisk förmåga hos stora, medelstora och små företag inom den rymdrelaterade industrin.

Det allra vanligaste begreppet tycks vara ”utveckla”. Ett 40-tal myndigheter har ett instruktionsenligt uppdrag att *utveckla*, allt från Försvarmaktens uppgift att utveckla ett militärt försvar till vissa myndigheters uppdrag att utveckla analys- och utvärderingsmetoder.

Fyra myndigheter har i uppdrag att ”förnya” verksamhet, nämligen att i en samverkansgrupp bidra till att förnya formerna för forskningsverksamheten.⁴⁹ Några myndigheter har i uppdrag att ”förbättra” något. Brottsoffermyndigheten ska t.ex. förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer och Läkemedelsverket ska förbättra läkemedelsanvändningen genom att bedriva utrednings- och utvecklingsverksamhet.

Följs utvecklingsarbetet upp?

Vår uppfattning är att regeringens och Riksrevisionens uppföljning och granskning av myndigheternas utvecklingsarbete, liksom samarbete och omvärldsbevakning som också regleras i 6 § myndighetsförordningen, generellt sett är för svag. Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av *myndighetens instruktion* och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i *regleringsbrev* eller i *något annat beslut*. Det är tydligt att den praxis som har utvecklats inte tycks utgå från att myndigheternas uppgifter även regleras i myndighetsförordningen. Detta framgår t.ex. av Regeringskansliets riktlinjer för myndighetsdialoger och av Riksrevisionens årliga

⁴⁹ Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande och Verket för innovationssystem.

revision. Trots detta ska det inte uteslutas att frågor om utvecklingsarbete och samarbete med andra aktörer inte berörs på ett eller annat sätt i dialogen, men det torde inte vara av särskild betydelse i densamma.

Den årliga myndighetsdialogen med myndighetschefen eller, i styrelsemyndigheter, styrelseordföranden och myndighetschefen tillsammans, är en viktig del i regeringens uppföljning och styrning av myndigheterna. Myndighetsdialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtblickande perspektiv. Regeringskansliet förbereder dialogmötena med att ta fram underlag utifrån interna riktlinjer. Myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar och verksamhetsutveckling beskrivs i riktlinjerna som myndigheternas inre verksamhet, som bör analyseras men som inte behöver tas upp i dialogen. Intern styrning och kontroll tycks däremot inte betraktas som myndigheternas inre verksamhet och ska därför tas upp i dialogen.

I Riksrevisionens årliga revision granskas myndigheternas årsredovisningar utifrån risken för fel och om redovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kostnader. Inte heller Riksrevisionen tycks göra någon koppling till uppgifterna i myndighetsförordningen vad avser dessa resultat. Revisorerna tar vanligtvis reda på om viktiga kontrollfunktioner i myndighetens system och rutiner fungerar som de ska. Huruvida processer för att säkerställa effektivt samarbete med andra, till gagn för den enskilde, eller processer för att utveckla kvalitet och effektivitet fungerar som de ska, tycks inte granskas.

På ett område inom myndigheternas verksamhetsutveckling skiljer sig regeringens styrning och uppföljning. Myndigheternas kompetensförsörjning regleras särskilt i förordning om årsredovisning och budgetunderlag, enligt vilken myndigheten ska redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra sina uppgifter. Statskontoret har i uppgift att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

5.8.2 Vilket stöd finns?

Innovationsrådet har kartlagt befintlig aktörs- och stödstruktur för statliga myndigheters utvecklingsarbete. Genomgången visar att det finns ett stort antal myndigheter som har i uppgift att stödja andra myndigheter i olika hänseenden. Stödet till myndigheterna att uppnå det förvaltningspolitiska målet (en innovativ och samverkande förvaltning) och leva upp till myndighetsförordningens krav på att löpande utveckla verksamheten är diffust fördelat. Stödet av mer ekonomiadministrativ karaktär är tydligare.⁵⁰

Stöd för att utveckla offentlig verksamhets *innovativa förmåga* har regeringen fördelat på dels denna kommitté, Innovationsrådet, och dels på Verket för innovationssystem (Vinnova). Vinnova har beslutat att innovationskraft i offentlig verksamhet ska vara ett strategiskt område för myndigheten. Vinnova ser sin roll inom detta område som att vara en långsiktig utvecklingspartner för andra offentliga aktörer och man avser stå för kunskap och konkreta insatser för att identifiera och hantera faktorer som hämmar innovationskraften i offentlig verksamhet. I området ingår regeringens uppdrag att främja upphandling av innovationer. Tonvikten i Vinnovas satsning tycks främst ligga på kommuner och landsting. Inom området har också ett formaliserat samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) överenskommit för perioden 2012–2014 i syfte att förbättra förutsättningarna för kvalitets- och verksamhetsutveckling inom kommuner, landsting och regioner.

Samverkan mellan myndigheter är något som flera myndigheter har i uppgift att stödja, antingen inom sin sektor eller t.ex. som ett led i krisberedskapen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) eller utvecklingen av e-tjänster (E-delegationen).

Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och i viss mån Kammarkollegiet är i första hand de myndigheter som ger stöd för alla myndigheter i vissa frågor relaterade till myndigheternas *löpande verksamhetsutveckling*. De ger råd, anordnar utbildningar och har ibland en konsultliknande roll. Samtidigt finns vissa områdesspecifika stöd för processutveckling och annat förbättringsarbete i t.ex. Domstolsverket.

Vidare ger E-delegationen stöd till den del av verksamhetsutvecklingen som har att göra med myndigheternas webbtjänster och

⁵⁰ Exempel på myndigheter som ger andra myndigheter stöd i vissa frågor/tjänster är Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksarkivet, Statens servicecenter, Statens pensionsverk och Kammarkollegiet.

IT-baserade utvecklingsprojekt. Därtill har regeringen utsett Skatteverket, Bolagsverket, Lantmäteriet och Transportstyrelsen att vara utvecklingsmyndigheter för olika områden av e-förvaltningen.

5.8.3 Vilket behov av stöd finns?

En genomgång av den samlade stödstrukturen visar att det är svårt att exakt veta vilket stöd som står till buds inom "koncernen" staten. Det finns många aktörer men ingen gemensam plattform eller samlad överblick av pågående aktiviteter och tjänster. Det tycks t.ex. råda en viss frustration över att det för närvarande saknas en överblick över vilka kurser, seminarier, konferenser och nätverk som finns i staten, eller för den delen vilka möjligheter myndigheter har att söka särskilda medel för att t.ex. utveckla myndighets-samverkan. Vidare saknas en "infrastruktur" för lärande, idéutveckling och kunskaphantering inom staten och som t.ex. skulle kunna strukturera och informera om goda (och dåliga!) exempel (t.ex. på strategier och arbetsmetoder). Varje myndighet har sitt eget intranät och statstjänstemän som vill bygga nätverk eller på andra sätt kommunicera med kollegor hänvisas till tjänster som Facebook, LinkedIn m.fl.

Innovationsrådets bedömning är att det med nuvarande struktur finns en uppenbar risk för oönskade överlappningar och att det stöd som faktiskt finns inte når alla i målgruppen. Det behövs tydligare stöd för innovation, förnyelse och utveckling för att målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning ska få ordentligt genomslag.

Innovationsrådets bedömning är att det finns en efterfrågan hos flera myndigheter att i större utsträckning kunna söka och få handfast stöd för att utveckla såväl den interna verksamheten som samverkan över myndighets- och organisationsgränser. Bara under Innovationsrådets relativt korta verksamhet har vi fått flera förfrågningar om såväl korta, begränsade insatser som lite längre i form av processtöd i utvecklingsarbetet. Det är också intressant att konstatera att frivilligorganisationer, myndigheter, kommuner, departement och företag har vänt sig till Innovationsrådet för att få en ingång till, och startpunkt för, ett utvecklingsarbete. Detta indikerar att det finns anledning att utveckla förmågan hos det offentliga att ta emot och försöka vidareutveckla idéer, ibland kanske bara genom att vägleda dem som så önskar in i de offentliga systemen.

Det är dock med viss frustration vi konstaterar att vi inte har haft möjlighet att bistå alla i den utsträckning vi hade velat.

Vi menar vidare att det är bra för utvecklingen mot en mer innovativ förvaltning att Verket för innovationssystem (Vinnova) avsätter medel för att stötta kommuners och andra offentliga organisationers innovationsförmåga. En risk vi ser med denna form av projektfinansiering är dock att för mycket fokus kan hamna på det som uppfattas som nytt samt på för många olika projekt. Många idéer tar relativt lång tid att genomföra och få acceptans för och en av de kritiska faserna är att övergå från projektform till integrering i ordinarie verksamhet. Frågor om långsiktigt och hållbart innovationsfrämjande arbete är därför centrala för Vinnova att även fortsättningsvis arbeta med.

5.9 Nya mekanismer för långsiktighet

5.9.1 Investeringar i humankapitalet

Vi ser ett stort behov av ökat handlingsutrymme över tid. I offentlig sektor finns en lång tradition av att beräkna och finansiera investeringar i teknik, infrastruktur m.m. Någon egentlig motsvarighet vad avser investeringar i människor kan inte sägas ha ägt rum i samma utsträckning. Innovationsrådet anser att det finns anledning att i ökad omfattning utveckla en sådan förmåga. Det är bättre ur såväl humana aspekter som hushållningssynpunkt och en rad andra perspektiv att i ett tidigt skede ta små kostnader för små sociala problem än att avstå från åtgärder och i stället få stora kostnader och stora sociala problem längre fram. Det finns även en generationsproblematik om man skjuter över kostnaderna för sociala problem på kommande generationer.

Ett räkneexempel

Samhället investerar i genomsnitt cirka 2,5 miljoner kronor i varje nyfött barn fram till detta barns 18-årsdag.⁵¹ Kostnaden består främst av kommunala kostnader för förskola och skola. Vissa barn löper av olika skäl större risk för att misslyckas i skolan och

⁵¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd*.

därmed ha ökad sannolikhet för att hamna utanför arbetsmarknaden, drabbas av ohälsa och i värsta fall dras in i missbruk och kriminalitet. Samhällskostnaden för en individ som hamnar i ett permanent utanförskap har beräknats till cirka 10–15 miljoner kronor i form av produktionsbortfall, försörjningsstöd, arbetsmarknadsinsatser, kriminalvård, och en rad andra åtgärder.⁵²

Beräkningar visar att av de drygt 100 000 barn som börjar skolan år 2013 kommer statistiskt sett närmare 14 000 av dessa att hamna utanför arbetsmarknaden och samhället, och generera samhällskostnader på tillsammans drygt 200 miljarder kronor fram till sin pensionsålder. Sociala problem, kriminalitet och utanförskap är inte bara dyrt för samhället utan medför framför allt ett lidande för individen. Dessutom uppstår dessa problem många gånger i onödan i så måtto att kunskap redan finns om vilka insatser som kan förhindra att de eskalerar. Ofta går det att upptäcka tidiga tecken på en ogynnsam utveckling för ett barn, ibland redan i förskolan. Det är också i ett tidigt stadium som det är som mest verksamt och kostnadseffektivt att sätta in insatser.⁵³

Ett huvudsakligt dilemma med nuvarande organisering, styrsystem m.m. i offentlig verksamhet är att kostnaderna för uteblivna investeringar är osynliga i de ettåriga budgetsystemen samt att ingen offentlig aktör tycks ha överblick över summan av alla effekter.

Skapa bättre strukturella förutsättningar

Vi har i andra delar av detta betänkande pekat på vikten av att det offentliga i högre grad arbetar utifrån en helhetssyn (kap. 3), samverkar (avsnitt 6.6) och prövar ny lagstiftning (avsnitt 5.6) för att skapa mer värde för den enskilde och samhället i stort. Eftersom dagens styrsystem inte främjar långsiktighet anser vi också att det behövs ytterligare mekanismer som säkerställer långsiktig hållning och att det offentliga utvecklar förmågan att identifiera, beräkna och genomföra viktiga, samhällsinvesteringar i humankapitalet⁵⁴. Två exempel på sådana mekanismer är sociala investe-

⁵² Nilsson, I. (2012) *Sociala investeringar kring barn och unga, Almedalsutgåva*.

⁵³ Skandia Idéer för Livet 2013-05-17, *Om utanförskapets pris*.

⁵⁴ Humankapital kan definieras som "det som är förkroppsligat i en person i termer av kunskap, färdigheter och hälsa". (Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd*)

ringsfonder och obligationer för samhällspåverkan, vilka beskrivs nedan.

5.9.2 God hushållning med sociala investeringar

Vanligtvis används investeringsbegreppet enbart för ”hårda” investeringar i t.ex. teknik, infrastruktur och byggnader. Begreppet social investering har tillkommit i syfte att åstadkomma en perspektivförändring och tydliggöra att insatser för barn och unga inte främst är att betrakta som en kortsiktig kostnad utan kan sägas utgöra långsiktiga investeringar i humankapitalet som får effekter på framtida beteenden och utgifter.⁵⁵ En social investering är långsiktig (utgiften föregår inkomsten, ofta med många år), har ett riskmoment (insatsen kan misslyckas) och kan omfatta en omfördelning i form av att ”vinsten” kan komma att tillfalla andra parter i systemet. Utifrån detta resonemang skulle man kunna säga att hela samhällets satsningar på förskola, skola, mödravård, föräldraledighet m.m. är att betrakta som generella sociala investeringar i det gemensamma humankapitalet. I relation till sociala investeringsfonder (se nedan) brukar man dock avgränsa begreppet social investering till att handla om riktade satsningar rörande en specifik målgrupp eller ett specifikt problem. Oftast är satsningen aktörsöverskridande och en viss målgrupp eller ett visst problem är i fokus snarare än organisationen. Skillnaden mellan en social investering och en förebyggande insats i största allmänhet är att den är tydligt avgränsad till en specifik grupp individer och att dess effekter kan och ska följas upp över tid, och att utfallet utvärderas, kostnadsberäknas och ställs i relation till framtida budgetbesparingar hos ett antal utpekade aktörer.⁵⁶

Kännetecknande för en social investering är att

- den är tydligt definierad och utgör en offensiv satsning riktad mot en specifik grupp eller ett specifikt problem.

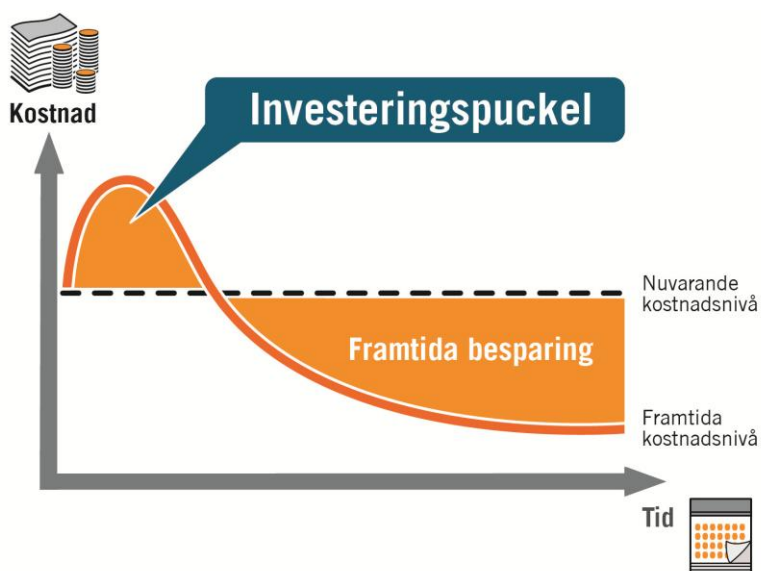
⁵⁵ Satsningar på förebyggande eller rehabiliterande åtgärder för människor har bara betraktats som kostnader i ekonomiskt hänseende och inte tillåtits att hanteras på samma sätt. Budgettekniskt skiljer man på löpande verksamhet och investeringar och dessa hanteras olika. Vanlig, löpande verksamhet bokförs som en kostnad direkt när utgiften uppstår medan investeringar bokförs som en tillgång i balansräkningen som sedan skrivs av under den tid som tillgången förväntas användas i verksamheten. Den årliga budgeten påverkas då enbart av avskrivningarna (som blir en kostnad) och inte av hela utgiften på en gång. SKL menar att det kan vara korrekt att betrakta sociala satsningar som investeringar, men inte i ett strikt bokföringsmässigt avseende. Se Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd*.

⁵⁶ Nilsson, I. (2012), *Sociala investeringar kring barn och unga*.

- den är antingen av förebyggande eller rehabiliterande natur.
- den som regel har ett inslag av långsiktighet, uthållighet och samverkan.
- den ofta innehåller någon form av metodutveckling och är tydligt kunskaps- eller evidensbaserad.
- effekterna av insatsen ska gå att följa upp och socioekonomiskt beräkna eller värdera.
- den bör gå att avgränsa och effekterna ska kunna mätas och räknas av mot den ursprungliga investeringskostnaden.
- det finns ett uttalat mål att en korrekt satsning i dag ska leda till minskade resursbehov i framtiden och detta ska gå att mäta.⁵⁷

När man har akuta kostnader att hantera – p.g.a. att tidigare preventiva åtgärder har uteblivit eller misslyckas – och behöver intensifiera pågående förebyggande arbete för att minska behovet av akuta kostnader i framtiden, brukar man tala om att man står inför en investeringspuckel. Den kan illustreras på följande vis.

Figur 4 Investeringspuckeln beskriver den ökade kapitalinsats som initialt krävs för att kunna sänka kostnaderna på sikt.



⁵⁷ Nilsson, I. 2012-08-20, *Sociala investeringar och Socioekonomiska strategier*, presentation vid Högskolan i Skövde.

För att sänka kostnaderna på sikt måste man ta sig över denna puckel genom att öka kapitalinsatsen i ett tidigt skede. Detta är dock svårt att åstadkomma med snäva budgetutrymmen och strama budgetregler. Innovationsrådets förslag om social investeringsfond och obligationer för samhällspåverkan är två metoder att försöka överkomma fler investeringspucklar och på så sätt minska offentlig sektors utgifter på sikt.

5.9.3 Sociala investeringsfonder

En pågående utveckling för att få till stånd fler sociala investeringar är inrättandet av sociala investeringsfonder.⁵⁸ Ett antal kommuner och landsting har redan inrättat sådana, och andra utreder frågan. Ett utländskt exempel på en statlig social investeringsfond är brittiska Big Society Capital som startade 2011 med ett kapital på cirka 600 miljoner pund.

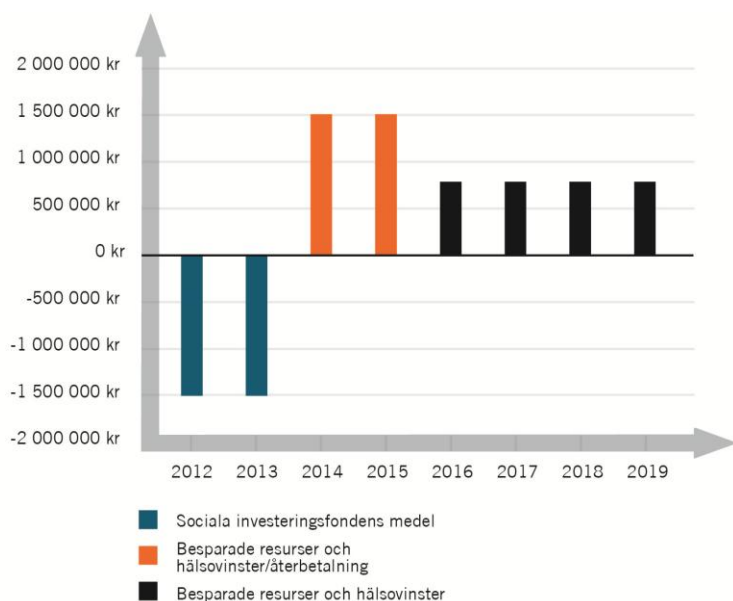
Det finns ett antal olika modeller för konstruktionen av dessa fonder men grunden är att kapital frigörs, t.ex. genom förevarande års överskott eller försäljning av aktier, och avsätts i en fond för sociala investeringar.

I figur 5 illustreras tanken med investeringsfonden i Norrköpings kommun. Figuren visar hur aktuell verksamhet de två första åren erhåller medel från den sociala investeringsfonden. Investeringen antas börja generera resursbesparingar samt hälsovinster år 2014 och framåt, vilket yttrar sig i lägre kommunala kostnader. År 2014 och 2015 återbetalas investeringen genom en minskad budgettram för de nämnder och förvaltningar som förväntas få sänkta kostnader. Efter fullgjord återbetalning erhåller nämnden eller förvaltningen eventuella överskott, i detta fall efter år 2015.⁵⁹

⁵⁸ Se förteckning över pågående initiativ på: www.skl.se/psynk/teman_1/sociala-investeringar/omraden-som-arbetar-med-sociala-investeringar.

⁵⁹ Norrköping kommun, *Norrköpings sociala investeringsfond*.

Figur 5 Exempel på en implementerad social investering.



5.9.4 Obligationer för samhällspåverkan

En obligation för samhällspåverkan⁶⁰ är ett finansiellt instrument som syftar till att åstadkomma sociala effekter i samhället, ekonomisk avkastning för investeraren och besparingar för offentlig sektor. Det är en ny, innovativ finansieringsmetod som kan dra in extra kapital från privata investerare till offentlig sektor för att t.ex. pröva nya metoder eller möjliggöra att beprövade metoder för förebyggande verksamhet införs i ökad omfattning – utan att det innebär någon ekonomisk risk för det offentliga. Metoden är alltså ett sätt att undanröja de hinder mot preventiva åtgärder som begränsad budget eller offentlig sektors höga riskaversion utgör. Syftet med obligationer för samhällspåverkan är inte att ersätta ordinarie, skattefinansierade insatser, utan att bidra med pengar till ytterligare offentliga insatser, utöver det den offentliga budgeten kan finansiera, på områden där detta kan antas ”betala sig självt” genom framtida besparingar.

Upplägget av en dylik obligation kan beskrivas enligt följande. Den offentliga aktören beslutar vilket mål som ska nås (t.ex. mins-

⁶⁰ Av engelska Social Impact Bonds.

kat antal återfallsförbrytare), och insatser planeras och finansieras av privata aktörer. Det offentliga betalar först när det kan påvisas att insatserna fungerat och därmed inneburit en besparing för den offentliga budgeten p.g.a. minskat behov av akuta åtgärder. Storleken på avkastningen som investeraren kan få om programmet lyckas beror på i vilken utsträckning som effektmålet för obligationen har uppnåtts. Om programmet inte når de mål aktörerna kommit överens om utgår ingen avkastning till investeraren. Obligationen kan beskrivas som ett kontrakt mellan det offentliga, privata investerare och utförarorganisationer.⁶¹ För att förhandla fram denna överenskommelse anlitas en s.k. intermediär. I Storbritannien, där detta instrument ursprungligen har utvecklats är intermediären en frivilligorganisation med kunskap från såväl den finansiella sektorn som från sociala frivilligorganisationer och den politiska sfären. Intermediärens uppgifter är bl.a. att

- specificera villkoren för obligationen, t.ex. hur programmets ska avgränsas och hur dess effekter ska mätas,
- förhandla hur stor samhällseffekten behöver vara för att återbetalning av investerade medel ska ske och hur stor avkastningen (utöver återbetalning av kapitalinsatsen) ska bli beroende på programeffekternas omfattning. Denna förhandling sker främst med politiska beslutsfattare. För att komma fram till en lösning som såväl politiker, investerare och utförarorganisationer är nöjda med krävs dock mycket dialog med samtliga parter innan villkoren kan spikas.
- anlita oberoende utvärderare av programmet.⁶²
- anlita den eller de utförarorganisationer som de tror bäst kan genomföra de aktiviteter som krävs för att nå målet. I utformningen av insatsen är det viktigt att också föra en dialog med den tilltänkta målgruppen.

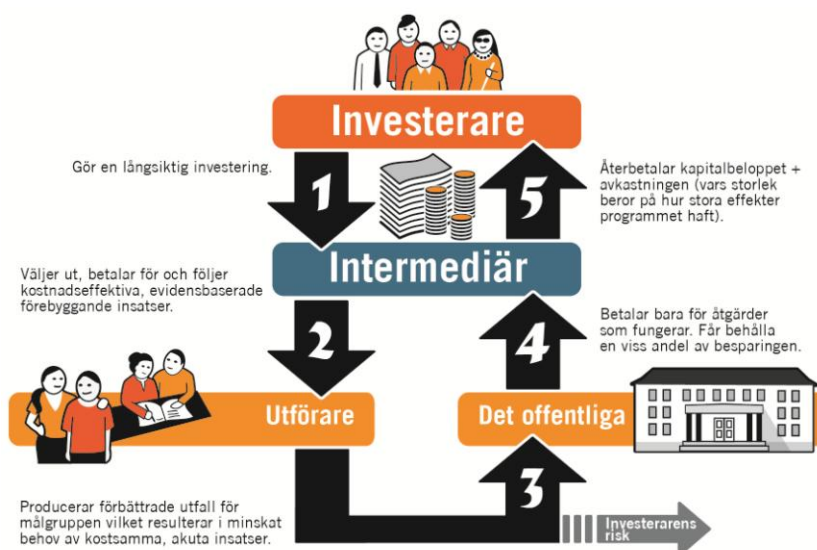
⁶¹ I den internationella kontexten talar man i princip uteslutande om "nonprofits" här, alltså frivilligorganisationer som utförare av själva programmet, men det kan lika gärna vara privata företag, sociala företag, myndigheter eller offentligt ägda företag som genomför insatser på uppdrag av intermediären.

⁶² Utvärderingen har i Storbritannien två funktioner: dels att följa projektet under gång och förse utföraren och intermediären med lärande feedback kring resultaten hittills och dels att göra en utvärdering efteråt för att avgöra om målen i kontrakten nåtts. Enbart den senare måste vara oberoende.

- locka investerare att satsa på obligationen och samla in kapital från dem. Det är också intermediären som återbetalar kapital till investerarna om projektet lyckas.
- projektleda och följa programmet och genomföra ev. korrigeringar av insatserna (t.ex. lägga till eller ta bort utförarorganisationer eller aktiviteter). Detta aktiva övervakande är också en del av riskhanteringen.
- hålla investerarna informerade om hur projektet fortlöper.

I figur 6 visas en schematisk bild som illustrerar hur samhällspåverkande obligationer fungerar i Storbritannien efter det att kontraktet är färdigt.

Figur 6 Schematisk bild över hur samhällspåverkande obligationer fungerar.



Försök med samhällspåverkande obligationer förekommer i flera länder. I Storbritannien har man kommit längst och har i dagsläget tio aktiva så kallade Social Impact Bonds (SIB), varav den första lanserades 2010.⁶³ I USA har presidenten avsatt 100 miljoner dollar för att utveckla Social Impact Bonds och utfallsbaserade lösningar. Delstaten Massachusetts har inlett ett arbete med att starta två olika obligationer. Den ena riktar sig till att förbättra situationen för kroniskt hemlösa vuxna och den andra riktar sig till ungdomar på väg ut från rättsväsendet. I Australien har man också tagit de första stegen mot samhällspåverkande obligationer, och i såväl Kanada som på Irland pågår utredningar kring hur modellen kan prövas även där.⁶⁴

Samhällspåverkande obligationer är naturligtvis ingen universallösning, men Innovationsrådet bedömer att konceptet är tillräckligt intressant för att prövas även i en svensk välfärdskontext. Genom att försöksverksamheter genomförs i flera länder och sammanhang och är inriktade på olika sociala problem, bör det framgent bli möjligt att utvinna mer specifik kunskap om instrumentets styrkor och svagheter i olika sammanhang. Vi menar att Sverige ska bidra till denna kunskapsuppbyggnad och därför utforma en försöksverksamhet med samhällspåverkande obligationer. Detta vidareutvecklas i förslaget i avsnitt 8.6.2.

⁶³ Investeringen som gjorts i den första obligationen är på 5 miljoner brittiska pund och finansierar ett program med en löptid på cirka sex år. Den första utbetalningen till investerare förväntas komma 2014 om programmet visar sig nå de uppsatta effektmålen (minst 10 procent minskat återfallsförbrytande hos målgruppen jämfört med en kontrollgrupp). Den förväntade årliga avkastningen för investerarna förväntas bli cirka 7,5 procent, men kan bli högre eller lägre beroende på hur väl programmet faller ut, dock med ett tak på 13 procent. Obligationens långa löptid kombinerat med faktumet att det ännu inte finns någon andrahandsmarknad för dem gör att det hittills främst, men inte uteslutande, varit välgörenhetsorganisationer som gått in som investerare. För utförligare information om den första implementerade samhällspåverkande obligationen, se Social Finance (2011), *Social Impact Bonds: The One Service. One Year On.*

⁶⁴ Social Finance (2012), *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds can Mobilize Private Capital to Advance Social Good,*

6 Motivation, värdegrund, ledarskap och strukturell förmåga

6.1 Våra uppfattningar i korthet

- Tyngdpunkten i utövandet av det offentliga uppdraget behöver förskjutas från kontroll till möjliggörande, ”empowerment”, motivation och lärande.
- Den höga motivation som offentliganställda känner för sitt arbete är en konkurrensfördel för offentlig sektor som ska värnas.
- Rättssäkerhet och andra delar av den statliga värdegrunden är förenliga med förnyelse och innovation, och detta måste förtydligas i det pågående värdegrundsarbetet.
- Kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet beror i hög grad av hur väl samverkan fungerar. Fokus måste flyttas från optimering av varje enskild del (t.ex. enhet eller myndighet) till relationerna mellan delarna och systemets gemensamma resultat.
- Myndighetsgemensamt arbete utifrån människors och företags livs- respektive verksamhetshändelser är ett konkret angreppssätt för samverkan som utgår från kundens perspektiv.
- Det offentliga bör arbeta mer strukturerat med att involvera fler problemlösare och idégivare.
- Det behöver bli enklare att samverka i offentlig verksamhet.

6.2 Stärk det offentliga ledarskapet

Mycket har skrivits om styrning och ledning av offentlig verksamhet, och en stor del av detta betänkande rör av naturliga skäl dessa frågor. I detta kapitel utvecklar vi ett antal mjukare aspekter av styrningen som vi menar förtjänar särskild uppmärksamhet för innovation och förnyelse.

Vi har gjort tre iakttagelser som vi anser får konsekvenser för vad i ledarskapet inom offentlig sektor som bör ägnas störst uppmärksamhet.

Den *första iakttagelsen* är att allt som ska utföras av offentligt anställda inte går att reglera eller styra i detalj. Det kommer alltid finnas (och *bör* finnas) bedömningssituationer och situationer där en medarbetare måste prioritera mellan olika alternativ eller anpassa sitt agerande till en specifik individ eller uppkommen händelse. I de situationer som inte omfattas av någon manual, regelbok, direktiv eller order är det i slutändan medarbetarens värdegrund (och organisationens organisationskultur) som styr agerandet.¹ Ett aktivt värdegrundsarbete är därför en viktig komponent i styrningen av verksamheten och i att få medarbetarna att handla på önskvärd sätt.

Den *andra iakttagelsen* är att det torde vara svårt att beordra fram bättre resultat. Detta bl.a. för att mycket av verksamheten handlar om bemötande av människor, vilket ofta kräver lyhördhet och förmåga att kommunicera på rätt sätt med den individ man möter. Krav på t.ex. snabbhet kan i dessa situationer verka kontra-produktivt både ur ett kvalitets- och effektivitetsperspektiv. Vidare kräver stor del av arbetet inom offentlig sektor avancerad problemlösningsförmåga, abstrakt tänkande, kreativitet och förmåga att omvandla tankar och slutsatser till välformulerad text. Incitament för, eller order om, att utföra den typen av uppgifter snabbare eller bättre leder inte per automatik till att medarbetaren förmår prestera bättre, även om viljan finns. En viktig aspekt som talar emot att det går att beordra fram bättre resultat är att det till största del är systemet, och därmed individens förutsättningar, som ligger till grund för det resultat som verksamheten åstadkommer.²

Den *tredje iakttagelsen* är att en förvaltning, där mycket av värdeskapandet sker i nätverk och komplexa system, inte bör styras

¹ Detta är självklart en del av en helhet där även styrsystem och systemfaktorer påverkar medarbetarens handlande.

² Se utförligt resonemang om detta i Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*, samt Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen*.

utifrån föreställningar om en hierarkisk och i detalj regelstyrd förvaltning i Webers anda.³ En modern offentlig sektor som är innovativ och utgår från kundens behov ställer nya krav på ledarna, t.ex. att kunna bedöma när det finns behov av att initiera innovationsprocesser samt förmåga att samarbeta och bygga tillit såväl i den egna organisationen som i det system den ingår i.⁴

Samtliga tre av dessa iakttagelser får konsekvenser för hur ledarskapet i offentlig verksamhet bör utvecklas. Den traditionella ledningsfilosofin som bygger på ett nytayloristiskt tänkande är sällan ändamålsenlig för att styra offentlig sektor så som den ser ut i dag (se avsnitt 3.3.5). Innovationsrådet ser därför att ledarskapet i offentlig sektor i ökad utsträckning måste handla om att motivera, samordna, underlätta och genom systemfaktorer möjliggöra för medarbetarna att utföra sina uppdrag och få användning för sin kompetens. Det handlar inte om ett binärt antingen eller, utan om en tyngdpunktsförskjutning längs en glidande skala, där ledarskap baserat på tilltro, lyhördhet och möjliggörande måste ges ökat utrymme på bekostnad av utbredningen av ledarskap byggt på makt, ordergivning och kontroll. Ledarskap handlar då mer om att få medarbetare att frivilligt handla på önskvärt sätt. Det gäller inte minst i kunskapsintensiv verksamhet där det kan vara svårt att styra genom regler och standardisering av beteende.⁵ Ledarskapet får betoning på att möjliggöra utveckling. Det betyder bl.a. att man som ledare har en tilltro till att människor är kapabla till och vill göra rätt, att man lyssnar på allas synpunkter (oavsett position), att man anser att grupper är bättre på problemlösning än enskilda individer,⁶ att människor är mer engagerade i de idéer och planer som de är med och tar fram, att människor tar ansvar för sina handlingar och att ledarens roll är att få fram det bästa från varje medarbetare. Vägledande principer för ett sådant ledarskap är delaktighet (empowerment), samarbete, kreativitet, öppenhet, systemtänkande, återkoppling och ständigt lärande och utveckling.⁷

³ För Max Weber var byråkratins egenskaper bl.a. att alla funktioner var noggrant angivna, att tjänstemännen var organiserad på hierarkisk grund och deras rättigheter och skyldigheter tydligt reglerade på varje nivå.

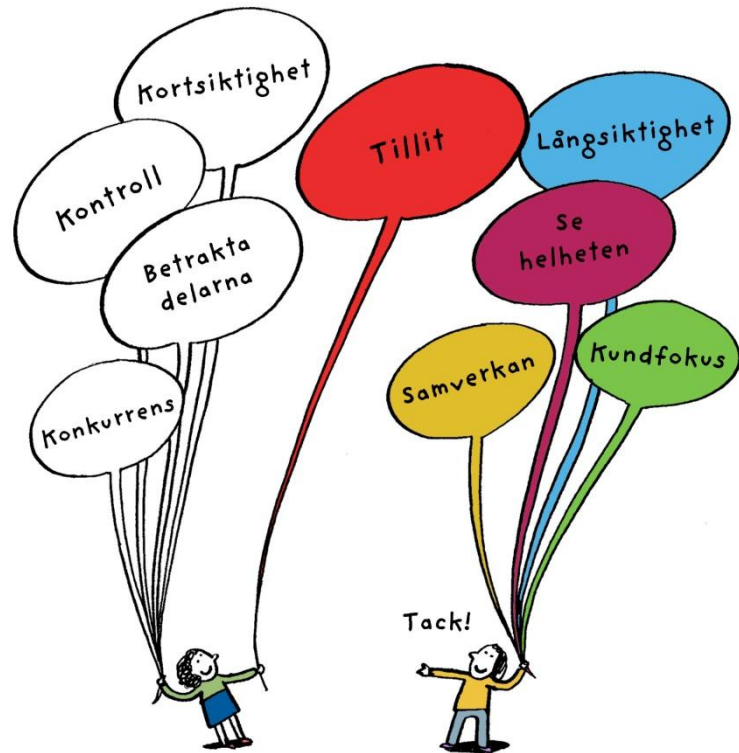
⁴ Sørensen, E & Torfing, J. red, (2011), *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*.

⁵ Alvesson, M. (2011), *Organisationskultur och ledning*.

⁶ Se t.ex. Page, E. S. (2007), *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools and Societies*.

⁷ Beinecke, R. H. (2009), *Introduction: Leadership for Wicked Problems*.

Figur 7 Ledarskapet i förvaltningen måste förskjutas mot ökat fokus på tillit, helhet, samverkan och kundernas behov.



En viktig men svår del i ett modernt ledarskap, och särskilt i ett värdegrundsbaserat sådant, är för ledaren att själv leva och agera i enlighet med organisationens värdegrund. Förutom att leda genom exempel kan man också leda genom en hög grad av närvaro där verksamheten utförs, att konsekvent ställa frågor, att föra värderingsdiskussioner utifrån konkreta, verkliga händelser – och vilket agerande som myndighetens personal bör välja i dem – samt genom att i utvecklingssamtal och resultatdialoger inte enbart prata om vad som har åstadkommit utan också hur.

6.3 Värdegrunden är förenlig med förnyelse och innovation

Samhälleliga, politiska och teknologiska förändringar har bidragit till att vi i dag har en mer komplex tjänstemannaroll.⁸ Även förändringar inom förvaltningen, t.ex. i form av personalomsättning, nya utförare av offentliga tjänster och anlitan av konsulter, påverkar tjänstemannarollen och aktualiserar behovet av att säkerställa att det bland medarbetarna finns vissa grundläggande, gemensamma värderingar samt en kunskap och medvetenheten om det specifika med att arbeta i det allmänna tjänsten.

Staten har under de senaste åren arbetat med att försöka sammanställa och sprida den statliga värdegrunden. Den nu avvecklade myndigheten Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) hade ansvaret för att bedriva detta arbete. Nu har en värdegrundsdelegation inrättats som ska föra frågorna vidare.⁹

Värdegrunden beskrivs ofta utifrån en kondensering av ett antal lagar som sex principer: demokrati, legalitet, objektivitet, saklighet och likabehandling, fri åsiktsbildning, respekt, effektivitet och service.¹⁰ Principerna är visserligen framtagna för statlig verksamhet men som övergripande inriktning är de lika relevanta för kommunal och landstingskommunal verksamhet.¹¹

Denna värdegrund ger goda förutsättningar för innovativt arbete eftersom saklighet, öppenhet, respekt, fritt meningsutbyte

⁸ Krus (2011), *I statens tjänst – en roll med många bottnar*.

⁹ Se regeringsbeslut S2012/9080/ESA, Forum för främjande av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen.

¹⁰ Krus (2009), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.

¹¹ Det finns ingen motsvarande samlad värdegrund för kommunal verksamhet. Däremot finns det exempel på specifika värdegrunder, t.ex. *Nationell värdegrund för äldreomsorgen* (www.socialstyrelsen.se/aldre/nationellvardegrund) och *Värdegrund för hälso- och sjukvården i Stockholms läns landsting* (www.sll.se/upload/Policies/Vardegrund_bok.pdf).

m.m. är värden som möjliggör diskussion och kritiskt tänkande. Innovationsrådets intryck är dock att somliga upplever en motsättning mellan rättssäkerhet och innovation eller förnyelse, samt en osäkerhet om hur en traditionell myndighetsroll ska förhålla sig till idéer om utveckling och innovation. Detta påverkar förutsättningarna för att åstadkomma innovation och förnyelse i offentlig verksamhet.

Det finns därför menar vi behov av att klargöra att de grundläggande värdena i förvaltningen *inte* står i konflikt med uppdraget att bidra till att utveckla verksamheten. Tvärtom har riksdag och regering slagit fast att utvecklings- och förnyelsearbete är en viktig del av uppdraget för de statliga myndigheterna.¹² Då frågor om värderingar är tätt sammanvävda med organisationskulturen anser Innovationsrådet att det fortsatta arbetet med den statliga värdegrunden också bör ta sig an hur själva organisationskulturen kan förändras för att stödja såväl principerna i värdegrunden som ett tillåtande, innovativt och utvecklingsinriktat klimat på myndigheterna. I detta arbete är det även viktigt att se hur övriga systemfaktorer, till exempel styrning och uppföljning av medarbetarnas arbete, bidrar till att främja en sådan värdegrund.

6.4 Motivationen för arbetet – offentlig sektors konkurrensfördel

En stor fördel när ett arbete ska utföras så bra som möjligt är att den anställde drivs av en inre motivation – att det finns ett genuint intresse av att bidra till att verksamheten fungerar på bästa sätt. Att känna motivation i arbetet är positivt för såväl den enskilde som för arbetsgivaren. Därför är det tillfredsställande att konstatera att personer som är anställda inom den offentliga sektorn tycks ha en stark inre drivkraft. De som arbetar i offentlig verksamhet är mer motiverade än de som arbetar i privat verksamhet. Kommuner och landsting har de mest motiverade medarbetarna på arbetsmarknaden.¹³

En undersökning som Statstjänstemannaförbundet har gjort visar att det framför allt är samhällsuppdraget, att göra nytta för

¹² Myndighetsförordning (2007:515), prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

¹³ Sveriges kommuner och landsting (2011), *Stolthet och fördomar. Vad tycker medarbetare i kommuner och landsting om sina jobb?*, s. 15.

samhället, som lockar människor till att vilja arbeta i statsförvaltningen.¹⁴ En jämförelse som Sveriges kommuner och landsting har genomfört visar bland annat att de anställda i kommuner och landsting i högre grad än i privat sektor anser att deras arbete är viktigt och meningsfullt. Det är också i kommuner och landsting som medarbetarna tydligast ser betydelsen av vad de gör och till största del ser fram emot att gå till arbetet. Medarbetare i landstingen är totalt sett mest nöjda med sin arbetsplats, medan de anställda i kommuner, statlig- och privat sektor är något mindre nöjda.¹⁵

Den inre motivation och känsla av meningsfullhet som offentliganställda känner är en stark konkurrensfördel för offentlig sektor och en resurs som skulle kunna tas tillvara mer medvetet och i ökad utsträckning jämfört med vad som är fallet i dag.

Det finns åtminstone tre omständigheter som påverkar om en hög inre motivation bibehålls, nämligen att medarbetarna

- har kontroll över sin arbetssituation,
- behärskar sina arbetsuppgifter och strävar efter att bli bättre,
- upplever det man gör som meningsfullt och värt att utföra.¹⁶

Frågor om motivation, värdegrund och organisationskultur är inte isolerade företeelser, utan delar av en helhet där även exempelvis styrsystem ingår och i hög grad är med och påverkar människors agerande.

6.4.1 Incitament

Traditionellt ses olika former av incitament som ett sätt att få den enskilde medarbetarens mål och strävanden att stämma överens med organisationens mål. I offentlig sektor är utgångspunkten ofta mer gynnsam än i näringslivet eftersom fler offentliganställda tycks

¹⁴ Det främsta motivet för såväl *studenter* (som anger att de kan tänka sig att jobba på en statlig myndighet) som yngre *statsanställda* (som anger att de helst eller troligen skulle vilja arbeta hos en statlig myndighet) för att vilja arbeta på en statlig myndighet är att deras arbete kommer till nytta för samhället. Statstjänstemannaförbundet (2008), *Fler drömjobb i staten! Ungas krav – STs förslag* s. 45-47.

¹⁵ Sveriges kommuner och landsting (2011), *Stolthet och fördomar. Vad tycker medarbetare i kommuner och landsting om sina jobb?* s. 7.

¹⁶ Dessa tre faktorer kommer ursprungligen från Pink, D. (2010), *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss*. För mer utförligare diskussion kring dessa se Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun*.

drivas av de saker som verksamheten syftar till, t.ex. att hjälpa sjuka eller utsatta människor, förbättra miljön, förhindra brott m.m. och att målen därför redan ligger nära varandra eller rent av sammanfaller.

Människors motivation varierar och kan t.ex. bero på personlighet eller var på den s.k. behovstrappan man befinner sig.¹⁷ Olika yrken inom offentlig sektor har olika stor källa till inre motivation. Alla offentliga arbetsuppgifter har inte tydliga, raka samband till "ett bättre samhälle" eller en medborgarkontakt som ger direkt återkoppling från dem man ytterst är till för. När nyttan av den egna insatsen är för abstrakt, långsiktig eller ligger flera led bort i förhållande till slutmålet kan man anta att den inre motivationen för arbetet kan bli mindre stark, åtminstone i vardagen.

Beroende på personlighet och typ av arbete kan alltså gapet mellan verksamhetsmålen och individens mål vara olika stort. Det kan således finnas skäl att i vissa fall förstärka den inneboende motivationen med lämplig yttre motivation för att ytterligare sammanfläta medarbetarens och organisationens mål. Detta tycks göras i liten utsträckning inom offentlig sektor. Ett medvetet arbete med incitament för de anställda skulle alltså kunna utgöra en outnyttjad potential för offentlig sektor.

Dock finns det sådant som tyder på att incitament kan vara antingen verkningslösa eller direkt kontraproduktiva.¹⁸ Därför gäller det att noga överväga både *vad* som ska belönas och *hur*. Vi diskuterar olika vägval nedan. Oavsett hur man väljer att utforma ett incitamentssystem är det viktigt att de som berörs har en förståelse för och acceptans av systemet, och därför är med och utformar mål och belöning.¹⁹

Incitament och belöningar kan vara kollektiva eller individuella. Fördelen med kollektiva incitament är att de främjar samarbete och att man får en "billig" och kollegial uppföljning av arbetets fortskridande. Nackdelen är att det kan leda till att medarbetare drar sig tillbaka och litar på kollegornas prestation. Fördelen med

¹⁷ Se t.ex. Pink, D. (2010), *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss*. Det finns även studier som visar att pengar blir mindre viktigt ju högre upp på behovstrappan en person kommer: Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2008), *Hur moderna organisationer fungerar*, Oleson (2004), *Exploring the relationship between money attitudes and Maslow's of needs*.

¹⁸ Se till exempel Ariely, D. m.fl. (2005), *Large Stakes and Big Mistakes* som behandlar monetära incitament.

¹⁹ Vissa forskare menar t.o.m. att själva formulerandet av mål i sig kan stärka motivationen. Se t.ex. Merchant, K.A. & Van der Stede, W.A. (2007), *Management control systems: performance measurement, evaluation, and incentives*.

individuella incitament är att de motverkar ett sådant s.k. free-rider-beteende. Nackdelen är att individuella incitament kan skapa konkurrens snarare än samarbete.

Belöningar och incitament kan också vara monetära eller icke-monetära. Monetära incitament kan vara bonusar, direkt prestationsbaserad lön (t.ex. betalt per utförd tjänst eller utifrån verksamhetens resultat) eller indirekt prestationsbaserad lön (via lönesamtal). Ett intressant exempel på hur man kan skapa incitament för samverkan finns i Alberta, Kanada. Där får cheferna för departementen (Deputy Ministers) 20 procent av sin lön (renumeration package) utifrån resultat och 75 procent av denna lönedel baseras på hur väl de når resultat genom samverkan.²⁰

Bland icke-monetära incitament återfinns t.ex. karriärutvecklingsmöjligheter, synliggörande och erkännande av goda arbetsprestationer, inflytande, att få lägga arbetstid på en idé eller ett utvecklingsprojekt, utbildning, studieresor, bättre arbetsmiljö, bättre arbetsvillkor eller semester m.m.

Ett annat sätt att kategorisera incitament är att dela upp dem i hygienfaktorer eller motivationsfaktorer. Teorin grundar sig i sambandet mellan välbefinnande och arbetsinsats, d.v.s. att individen presterar bättre när hon trivs. Faktorer som ökar tillfredsställelsen (och därmed kan sporra till bättre arbetsinsats) kallas motivationsfaktorer och kan bestå i erkännande och uppmärksamhet för bra prestationer, roliga arbetsuppgifter, möjlighet till befordring, utvecklingsmöjligheter etc. Hygienfaktorer är sådant som man förutsätter ska finnas på plats, t.ex. administration, acceptabla arbetsförhållanden, lön, chefers kompetens etc. Frånvaro av hygienfaktorer kan skapa vantrivsel, men ett ökande av dessa genererar inte ytterligare trivsel eller motivation, de kan bara undvika missnöje. Vill man motivera genom ökad trivsel är det alltså motivationsfaktorer snarare än hygienfaktorer som ska användas.²¹

Ett dilemma med incitament i offentlig sektor är att det ofta är svårt att veta vad som är ett bra resultat – och ibland är det p.g.a. politiskt kompromissande t.o.m. svårt att tydligt definiera vilket målet är.²² I privat verksamhet kan slutresultat summeras i det ekonomiska överskott eller underskott som företaget genererat på kort eller lång tid. Offentlig sektor syftar främst till att åstadkomma effekter i samhället, inte till att skapa överskott. När det är svårt att

²⁰ Sitra (2011), *Mission Possible Agility and Effectiveness in State Governance*, s. 33.

²¹ Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2008), *Hur moderna organisationer fungerar*.

²² Svensson, A. & Wilhelmson, L. (1988), *Belöningsystem*.

utröna vilket resultat en verksamhet faktiskt åstadkommer är det naturligtvis också svårare att knyta incitamenten till detta.²³ I de flesta verksamheter görs dock uppföljningar av ett antal parametrar som ska ge en indikation på hur bra verksamheten presterar utifrån dess syfte och givna resurser. Någon eller några av dessa (t.ex. kundnöjdhet) skulle kunna väljas ut av personal och ledning och knytas till en form av belöningsystem för personalen utifrån vad som är relevant för den aktuella verksamheten. Vid urval av sådana parametrar är det viktigt att beakta eventuella risker för manipulation och skevt beteende. Det är också viktigt att måtten känns påverkbara för personalen. Tanken är ju att det ska gå att erhålla belöningen om man anstränger sig extra mycket, och att incitamenten ska ge en ”uppsida”, en anledning att våga och testa nytt, som balanserar de risker som är förknippade med ett eventuellt misslyckande.

Innovationsrådet anser att det finns utrymme för Arbetsgivarverket och Sveriges Kommuner och Landsting att i ökad utsträckning diskutera hur offentlig sektor i sin arbetsgivarpolitik kan dra nytta av incitament för att ytterligare motivera de anställda till att åstadkomma än bättre resultat.

6.4.2 Rätt medarbetare – som kompletterar varandra och utvecklar och använder sin kreativa förmåga

Att aktivt rekrytera innovativa och nyskapande ledare och individer är viktigt, men lika viktigt för organisationens kreativitet och innovationsförmåga är att inte ha en allt för homogen personalstyrka. Mångfald bland medarbetare ger fler infallsvinklar och kan öka organisationens förmåga att identifiera såväl problem som lösningar.²⁴ Men allt handlar inte om att rekrytera innovativa personer och att få en bra blandning i personalstyrkan. Kreativitet är en egenskap som går att träna upp och som i stor utsträckning handlar om hjärnans förmåga att göra nya kopplingar. Genom särskilda kreativitetsövningar, träning och uppmuntrande organisationskultur kan en organisation stärka sin förmåga att lösa problem och hitta nya idéer.²⁵

²³ Merchant, K.A. & Van der Stede, W.A. (2007), *Management control systems: performance measurement, evaluation, and incentives*.

²⁴ Page, S.E. (2007), *The difference: how the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*.

²⁵ Dahlén, M. (2006), *Boxen: kreativitet som skapar bättre affärer: träna dig till framgång*.

För att offentlig verksamhet ska bli mer nyskapande och effektiv behöver myndigheterna i högre utsträckning stimulera nytänkande och ta tillvara på medarbetarnas och kundernas idéer. Såväl forskning som konkreta exempel visar på att verksamheter har mycket att vinna på att arbeta mer systematiskt med att fånga upp idéer och omsätta dessa i verksamheterna.

6.4.3 Strategiskt innovationsarbete

”Rätt” ledare, medarbetare, värdegrund och organisationskultur är viktigt, och ökar förutsättningarna för att organisationen ska utvecklas och innovationer ska komma till stånd. För att ytterligare främja en organisations innovationsförmåga, och göra arbetet mindre ad hoc-mässigt bör man jobba mer strategiskt med innovation. Inom kort kommer det t.ex. att finnas en *ledningssystemstandard* som stöd för organisationer som vill ha ett strategiskt innovationsarbete. Ett annat kompletterande verktyg som kan hjälpa organisationer att jobba mer strukturerat med innovation, särskilt i faserna att ta fram och bedöma idéer, är digitala *idé- och kunskaps hanteringssystem* som vi redogör utförligare för i avsnitten 6.5 och 8.4. Också de metoder och processer som *tjänstedesign* erbjuder kan bidra till struktur i en organisations utvecklingsarbete (se avsnitt 5.6.1). Dessa arbetsätt är möjliga att använda sig av parallellt. Kärnpunkten är att man har tänkt igenom och preciserat hur organisationens innovationsprocess ser ut och vem som är ansvarig för vad.

Ledningssystemstandard för innovation

Under våren 2013 togs det första steget mot en ledningssystemstandard för innovation. Standarden har samma format och struktur som internationella ledningssystemstandarder, t.ex. ISO 9000.²⁶ Standarden, som är frivillig och inte certifieringsbar i nuläget, riktar sig till alla typer av organisationer, även offentliga som kommuner och statliga myndigheter. Syftet är att lyfta fram vad man bör göra på ledningsnivå i organisationen för att bedriva en effektiv innovationsverksamhet och skapa ett klimat som stödjer innovation. Åtgärder kan t.ex. vara att ta fram och kommunicera en tydlig

²⁶ Svensk medverkan i detta arbete sker genom Swedish Standards Institute, SIS/TK532.

innovationsstrategi, etablera en ändamålsenlig innovationsprocess med roller och ansvar, samt säkerställa resurser, samarbeten och bred delaktighet.²⁷

6.5 Engagera fler i problemlösning genom ändamålsenlig infrastruktur för idéer

Förbättringsarbete och innovationer angår alla, inte bara vissa människor eller enheter. En framgångsfaktor i innovativa organisationer är att varje anställd ses som en möjlig innovatör och genomförare av förändringar. Detta synsätt behöver i ökad utsträckning också genomsyra offentlig sektor. Offentligt anställda har stor kunskap och idérikedom som skulle kunna tas tillvara och kanaliseras bättre än i dag om det fanns ett tydligare stöd.

Med myndighetsövergripande utmaningar att ta sig an blir samverkan mellan myndigheter och politiska nivåer allt viktigare. Det finns i dag stora möjligheter att till ingen, eller mycket låg kostnad, engagera många personer i problemlösning, idéframtagning och diskussioner. Internationellt har man tagit tillvara på sådana möjligheter i vissa förvaltningar, t.ex. i Kanada och Australien. Den kanadensiska statsförvaltningen arbetar sedan 2008 med en form av departments- och myndighetsgemensam wikipedia (GCPEDIA). Erfarenheterna från Kanada har visat att tjänstemän där har stort intresse av att dela information och inhämta återkoppling på sina projekt.²⁸ Ett liknande verktyg, kallat Govdex, finns i Australien.²⁹ Också företag arbetar med olika former av idéhanteringssystem, däribland Ericsson.³⁰

I svensk offentlig sektor saknas dock i allmänhet ändamålsenliga former för idéutbyte, diskussion och kunskapshantering via Internet.³¹ Denna brist är ett onödigt hinder i innovations- och förändringsarbetet. De offentligt anställda är begränsade till den egna organisationens intranät eller till privata tjänster som

²⁷ CEN/TS 16555-1 förväntas publiceras under sommaren 2013 och då även antas som svensk standard. Sannolikt fortsätter arbetet mot en full Europeisk standard (EN) och intresse har visats för att påbörja motsvarande arbete inom ISO. Se www.sis.se för ytterligare information.

²⁸ <http://en.wikipedia.org/wiki/GCPEDIA>, citerat 2013-03-11.

²⁹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Govdex>, citerat 2013-03-11.

³⁰ Karlsson, M. (2010), *Collaborative Idea Management - Using the creativity of crowds to drive innovation*, Innovation Management.

³¹ Några myndigheter, t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan, har dock nyligen initierat arbete med egna interna idéhanteringssystem.

Facebook, Google+ och LinkedIn m.fl., vilket kräver att man måste sluta användaravtal med företaget i fråga som privatperson. Dessa tjänster har alla sina begränsningar i nyttjandemöjlighet och funktionalitet, och kan bl.a. leda till en oönskad sammanblandning mellan den privata och yrkesmässiga sfären. Det behövs därför ett offentligt idé- och kunskapshanteringssystem med välutbyggda samverkansfunktioner som gör att offentligt anställda lätt kan få kontakt med en vidare krets av ”kollegor”. Detta menar vi kan leda till förbättrat samarbete, ökad tillgång till kompetens, mer effektiv omvärldsbevakning, återanvändning av lösningar, att det blir enklare att hitta rätt personer och att idéer på lösningar bättre matchas med behoven.

Idé- och kunskapshantering är en strategisk fråga och regeringen har i direktiven till vårt arbete angivit att det är angeläget att innovations- och förnyelsearbete ges utrymme, att nya effektiva arbetsformer liksom det strategiska ledarskapet utvecklas och att bra idéer och lösningar når ut i hela den offentliga förvaltningen.³² I vårt uppdrag ingår också att utarbeta förslag till hur erfarenheter kan tas till vara och spridas till andra områden. Innovationsrådet bedömer att en infrastruktur för idé- och kunskapshantering har en viktig funktion att fylla för utvecklingen av offentlig verksamhet. Vi utvecklar detta mer i förslaget i avsnitt 8.4.

6.6 Samverkan

6.6.1 Samverkan är viktig för såväl samhällsnyttan som den enskilde

Dagens och framtidens utmaningar kräver en utvecklad samverkan över myndighets- och organisationsgränser. Med samverkan avses här sådana gemensamma åtgärder som syftar till att skapa större nytta än vad som kan produceras av en organisation själv.

Det finns många skäl till att samverkan är viktigt. Samverkan utifrån den enskildes behov är centralt för att åstadkomma ett bättre samlat resultat för den enskilde. Innovationsrådets intervjuundersökning med knappt 1 400 personer bekräftar bilden att många händelser i människors liv kräver kontakt med flera myndigheter, såväl statliga som kommunala. Utifrån ett bredare sam-

³² Kommittédirektiv (Dir 2011:42), *Ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet*, s.11.

hållsperspektiv är statsförvaltningens förmåga till innovation, samverkan och förnyelse av stor betydelse för att säkerställa ett starkt och välmående Sverige.³³

Under senare år har även internationell forskning uppmärksammat kravet på organisationsövergripande samverkan och samordning som ett medel för att bättre tillgodose medborgarnas och företagens krav på service. Flera författare pekar på hur detta ställer krav på nytänkande i form av effektivitetsbegrepp som i större utsträckning tar hänsyn till de gemensamma ansträngningar som organisationer gör för att möta övergripande mål. Enligt vissa forskare framstår i en internationell jämförelse det faktiska främjandet av myndighetsövergripande samverkan i Sverige inte som särskilt högprioriterat.³⁴

Den förvaltningspolitiska kommissionen pekade 1997 på vikten av att förebygga att statsförvaltningens ofrånkomliga specialisering, decentralisering och heterogenitet leder till splittring och brist på inre sammanhang i statens verksamhet.³⁵ Tio år senare lyfte *Ansvarskommittén* fram samma problem och menade att myndigheter ibland tenderar till att agera – och också av medborgarna uppfattas – som autonoma och avgränsade organisationer i stället för att se sig som del i ett större sammanhang.³⁶ Vidare pekade *Styrtredningen* på att samordningen mellan myndigheter kan försvåras av ett alltför starkt fokus på de enskilda myndigheterna.³⁷ En central uppgift för riksdag och regering är att styra eller koordinera dessa relativt autonoma producerande institutioner och reglera deras mellanhavanden med medborgaren.³⁸

Riksdagen har lagt fast behovet av samverkan i det förvaltningspolitiska målet. Regeringen lyfter i samma proposition fram olika behov av samverkan. Exempelvis görs bedömningen att den samverkan som inletts mellan myndigheter med behov av lokal närvaro bör utvidgas och fördjupas och att ett långsiktigt mål bör vara att grundläggande lokal statlig service kan förmedlas via gemensamma

³³ Prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315), Näringsdepartementet (N2012.27), *Den nationella innovationsstrategin*.

³⁴ Modell S. & Grönlund, A., red. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.

³⁵ SOU (1997:57), *I medborgarnas tjänst*.

³⁶ SOU (2007:10), *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

³⁷ SOU (2007:75), *Att styra staten*, s. 15.

³⁸ Decentralisering kan paradoxalt nog kräva centralisering. Det betyder att försöka hålla ihop ansvars- och maktfördelningen på olika nivåer eftersom det visat sig särskilt olyckligt med processer där denna är delad mellan central och lokal politisk nivå.

Rothstein, B. (2010), *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, s. 120.

servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter. Regeringen gör också bedömningen att utvecklingen av den lokala statliga servicen bör ske i dialog med berörda kommuner och möjligheterna till samordnade servicelösningar bör övervägas när så är lämpligt.³⁹ För att säkerställa att medborgarnas, kommunernas och företagens kontakter med statliga myndigheter präglas av enkelhet och tydlighet gör regeringen också bedömningen att det finns behov av ett samlat statligt agerande på central, regional och lokal nivå.⁴⁰

Det finns en rad sakområden i offentlig verksamhet vars effektivitet har konstaterats bli lidande av bristande koordinering och samverkan. Det gäller, för att nämna några exempel, samverkan för att hindra återfall i brott, högskolans lagstadgade uppgift att samverka med näringslivet, stöd till barn och unga med funktionsnedsättning, den statliga rymdverksamheten, sociala insatsgrupper för unga i riskzon att utveckla en kriminell livsstil samt processerna som ska leda fram till att nyanlända etableras i arbets- och samhällslivet.⁴¹ Orsakerna till bristande samverkan tycks variera. I en studie om bristande samverkan på olycksplatser förklaras de utvecklade samverkansformerna med bl.a. ojämnt fördelad information inom och mellan organisationer och att incitament saknas. Det är sannolikt faktorer som kan förklara bristande samverkan inom flera områden.⁴² Till detta kan man lägga att organisationer eller enheter antagligen alltför sällan följs upp på hur väl man samarbetar.

6.6.2 Stora skillnader i förutsättningarna för samverkan

De statliga myndigheternas samverkan är omfattande och svåröverskådlig och den genomförs med stor variation vad avser reglering, organisering, finansiering, uppföljning och vilket stöd myndigheterna har att tillgå för att utveckla samverkan.

³⁹ Prop. 2009/10:175, s. 55. (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

⁴⁰ Prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315), s. 75.

⁴¹ Se Brottsförebyggande rådet (2012), *Samverka för att förebygga återfall i brott*, Riksrevisionen (2005:2), *Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället*, Riksrevisionen (2011:17), *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?*, Riksrevisionen (2013:1), *Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?*, Wollter, F., m.fl. (2012), *Utvärdering av sociala insatsgrupper. Individinriktad samverkan kring unga i riskzonen*, samt Statskontoret (2012:22), *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.

⁴² Berlin, J. & Carlström, E. (2009), *Blåljusorganisationer på olycksplatsen – om samverkansminimering*.

Hur samverkan regleras

Viss samverkan regleras i lag och annan samverkan i förordning eller särskilda regeringsbeslut. Generella samverkanskrav på statliga myndigheter finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Detta avser all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och ska sålunda förekomma inte bara vid handläggning av ärenden utan även inom ramen för myndigheternas faktiska handlande. Enligt myndighetsförordningen ska förvaltningsmyndigheter under regeringen verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Utöver de generella kraven på myndigheterna och det förvaltningspolitiska målet om en samverkande statsförvaltning, har regeringen i vissa fall valt att precisera myndigheternas samverkan i instruktion eller annan förordning, regleringsbrev eller särskilda beslut. Några riktlinjer för när och varför sådana detaljregleringar görs för vissa myndigheter eller för viss samverkan tycks inte finnas.

Det är vanligt att myndigheterna sedan preciserar sin samverkan i överenskommelser, men långt ifrån all väsentlig samverkan tycks vara dokumenterad.

Organisering av samverkan

Organiseringen av samverkan beslutas i vissa fall av regeringen och i andra fall av myndigheterna själva. I viss samverkan ingår politiker i organisationen (t.ex. i styrgrupp) och i andra inte. Organiseringen kan vara olika väl beskriven. Ofta har den form av en projektorganisation.⁴³

⁴³ Inom ramen för Innovationsrådet utvecklingsprojekt om zoonossamverkan genomfördes en begränsad studie av fyra andra samverkans exempel: Bredbandsforum, Nationellt nätverk för dricksvatten, Strama och Verksamt.se. Innovationsrådet (2012) *Sjukdomar utan gränser – utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser*, bilaga 1.

Finansiering av samverkan

I vissa fall får myndigheter särskilda medel för samverkan – ibland inte. Huruvida myndigheten får särskilda medel eller inte kan även skilja sig för myndigheter inom samma samverkansprojekt. Inom vissa områden, så som krisberedskap, finns det möjlighet att söka särskilda medel för att utveckla samverkan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Däremot saknas det en för det offentliga generell möjlighet att söka särskilda utvecklings- eller samverkansmedel. Möjligheterna att samverka kan även påverkas av vilken finansieringsform en myndighet har, t.ex. graden av anslags- respektive avgiftsfinansiering samt detaljeringsgraden i sakanslagen.

Det tycks vara relativt vanligt att samverka mellan myndigheter sköts pragmatiskt och utan att man har gemensamma budgetar eller fakturerar varandra för tjänster. I flera fall har frågor om samverkan inte varit en finansiell fråga som hamnat på ekonomichefens bord.⁴⁴ I andra fall har myndigheten negativa erfarenheter av att samverka, t.ex. samfinansiering av tjänster som inte blir av i den utsträckning som var planerad därför att den samverkande myndigheten inte säger sig kunna bidra i den utsträckning som man kommit överens om. En synpunkt som framkommit i våra intervjuer med statliga ekonomichefer är att det i regel inte handlar om pengar utan om vilja och ambition och att pengar ofta blir något man ”gömmer sig bakom”, men att det är ”svårt att komma runt detta”. Ibland kan formerna kring samverkan ta ”orimligt mycket tid” för ledande befattningshavare i relation till hur liten andel av uppdraget eller budgeten frågan utgör. Som det är i dag måste samverkan i vissa fall upp på högsta ledningsnivå vilket beskrivs som administrativt betungande.

Hur samverkan följs upp

Även om det i statsförvaltningen generellt finns ett starkt fokus på uppföljning och kontroll gäller det inte myndigheternas resultat och förmåga avseende förnyelse och samverkan. Innovationsrådets genomgång visar att Riksrevisionen i dag inte på ett systematiskt sätt följer upp hur väl myndigheterna lever upp till myndighetsförordningens krav på att fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till

⁴⁴ Innovationsrådet har genomfört en intervjustudie med statliga ekonomichefer.

vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Däremot belyser Riksrevisionen samverkansproblem i en rad effektivitetsrevisioner. Regeringskansliets interna riktlinjer för de årliga myndighetsdialogerna betonar vikten av att följa upp myndighetens samverkan, men i vilken utsträckning detta görs i de faktiska dialogerna har Innovationsrådet inte kunnat fastställa. Däremot framgår det av rådets workshops för myndighetschefer att myndighetsledningarna i flera fall efterlyser mer dialog med Regeringskansliet i frågor om hur myndigheterna i samverkan utvecklar den offentliga verksamheten.⁴⁵

Ett problem är också att samverkan sällan följs upp ur kundens perspektiv, då uppföljningen stannar vid myndighets- och funktionsgränserna. Problemen med uppföljningens fokus på enskilda delar av processen är väl belagt i forskning och statliga rapporter. Samtidigt finns det initiativ och förslag på att utveckla samverkan över och myndighetsgränserna. I Rikspolisstyrelsens, Domstolsverkets och Åklagarmyndighetens redovisning till regeringen av det så kallade mängdbrottsuppdraget anser man t.ex. att polismyndigheterna, åklagarkamrarna och tingsrätterna på längre sikt bör utarbeta gemensamma verksamhetsmål.⁴⁶ Denna typ av ansatser skulle sannolikt ha en positiv inverkan på myndigheternas förmåga att samverka.

Hur samverkan stöds

På olika håll i offentlig verksamhet pågår arbete med att tydliggöra rutiner och former för att stärka samverkan. Det finns exempel på *enskilda* myndigheter som tar ett samlat grepp om samverkansfrågorna och utarbetar strategier för myndighetens samverkan med andra myndigheter.⁴⁷ Det finns även exempel på myndigheter som

⁴⁵ Liknande resonemang återfinns i en intervjustudie med myndighetschefer. Statskontoret (2011), *Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter*, s. 45 ff.

⁴⁶ Rikspolisstyrelsen m.fl. (2011), *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*.

⁴⁷ En myndighet som tagit ett större samlat grepp om samverkansfrågorna är Konsumentverket. Myndigheten ska, enligt sin instruktion, stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation. För att kunna leva upp till uppgiften initierade Konsumentverket ett projekt där man inventerade vilka myndigheter som man samverkade med (ca 40 stycken). Därefter genomförde projektgruppen intervjuer med chefer och medarbetare samt en workshop. Inom ramen för arbetet fördes även en dialog med departementet om myndighetens uppdrag. Projektet utmynnade i en strategi för samverkan.

tar fram mallar för hur de ska upprätta överenskommelser för samverkan. Inom vissa *sakområden* har det etablerats samverkansmodeller. Ett exempel är geodataområdet.⁴⁸ Ett annat är brottsförebyggande arbete och samverkan mellan polis och kommun där Rikspolisstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting och Brottsförebyggande rådet har tagit fram en samverkanshandbok i lokalt brottsförebyggande arbete.⁴⁹ Ytterligare ett exempel är Tillväxtverket som har regeringens uppdrag att i samverkan med Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och i samråd med Sveriges kommuner och landsting ta fram mallar för samverkan i e-förvaltningsprojekt.⁵⁰

Vilken samverkan som faktiskt blir av beror delvis på hur pass extensiv tolkning en myndighet gör av sitt uppdrag. Vi tycker oss se att en del myndigheter utgår från sin instruktion och vilka samhällsfrågor de har att lösa och agerar extensivt inom den ramen och försöker få till stånd samverkan med relevanta myndigheter som kan bidra till att politikens mål nås. Andra myndigheter tycks göra en betydligt restriktivare tolkning av sitt uppdrag och samverkar endast med andra myndigheter då detta specificeras särskilt i regleringsbrev eller i ett regeringsuppdrag. Innovationsrådet anser att det är viktigt att alla myndigheter har fokus på sitt samhällsuppdrag och är öppna för den samverkan som krävs för att åstadkomma önskvärda effekter. Det är också menar vi en rimlig tolkning av 6 § myndighetsförordningen, att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

⁴⁸ Geodatasamverkan innebär att organisationer med myndighetsuppgifter får tillgång till ett samlat utbud av geodata. Geodatasamverkan styrs av ett avtal som reglerar villkor för att tillhandahålla och använda geodata. Avtalet reglerar även organisation, styrning, samordning och ansvarsfördelning. Läs mer på <http://www.geodata.se>,

⁴⁹ Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och SKL (2011), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

⁵⁰ Regeringsbeslut N2011/1368/ITP.

7 Resultat i form av betydande förbättringar

7.1 Våra uppfattningar i korthet

- Den påverkan som ett visst program eller en viss förändring leder till bör i högre grad följas upp ur fler perspektiv för att synliggöra inte bara ekonomiska värden utan även exempelvis sociala, ekologiska, demokratiska och kulturella värden.
- I förvaltningen behövs det ökad kunskap och användning av sådana instrument som belyser många olika värden och att det offentliga bör ta en mer aktiv roll i att vidareutveckla dessa instrument.
- Sektorsbaserad uppföljning och en ordning där en myndighet under regeringen granskar en annan myndighet under regeringen främjar inte innovation, lärande och helhetssyn.
- Det primära syftet med utvärdering och analyser måste vara lärande. Därför är det angeläget att hitta former för hur slutsatserna från de analyser som görs bättre kan tas till vara i utvecklingen av offentlig sektor.

7.2 Omfattande utvärderande pågå

Huruvida innovationer i offentlig sektor faktiskt leder till resultat i form av betydande förbättringar för medborgare, företag och samhället i stort är inte så enkelt att besvara. Vår bild är att det finns något paradoxalt över mätningar av resultat i offentlig verksamhet. Å ena sidan görs det oerhörda mängder uppföljningar och utvärderingar. Å andra sidan verkar ett utvecklingsorienterat framåt-syftande lärande utifrån dessa vara begränsat. Genom de många

analys- och uppföljningsmyndigheter som har inrättats tycks också följa ett befästande av ”stuprören”.

Vi lever i utvärderingens tidevarv, där allt som görs inom den offentliga sektorn ska dokumenteras, granskas och inspekteras i en omfattning som inte skådats tidigare. Det s.k. gransknings- och utvärderingssamhället är väl beskrivet på annat håll och vi ska därför inte fördjupa oss i det.¹ Det har dock ingått i vårt uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning det görs kvalitets- och effektivitetsanalyser inom offentlig verksamhet och hur dessa dokumenteras, redovisas och bearbetas för att kunna omsättas i konkreta förbättringar. Vissa reflektioner utifrån ett innovations- och utvecklingsperspektiv är därför ändå befogat att göra. Vi har uppfattat uppdraget i denna del som så omfattande att vi inte bedömt det möjligt att göra en fullständig kartläggning. Vi har däremot genom enkäten till alla statliga myndigheter och genom en fördjupad kartläggning inom två områden kunnat göra vissa betraktelser.

Av enkätsvaren framgår att drygt 40 procent av myndigheterna inte känner till om det görs kvalitets- eller effektivitetsmätningar inom det område de verkar. Men än intressantare är kanske att det är hela 32 myndigheter som anger att det är de som utför kvalitets- och effektivitetsmätningar inom det egna området.

I den fördjupade kartläggningen betraktades begreppet effektivitets- och kvalitetsanalyser som ett samlingsnamn för en rad olika analyser och undersökningar² som inriktar sig på kvalitet eller effektivitet och omfattade även andra organisationer än myndigheter under regeringen. Kartläggningen inom skol- respektive rättsområdet visar ett stort antal aktörer som publicerar en avsevärd mängd analyser av olika slag inom båda områdena. I ett försök att bedöma huruvida analyserna främst är reaktiva eller mer framåtriktade visar det sig inom båda områdena att tonvikten framför allt ligger på det reaktiva. I en jämförelse mellan de två områdena framgår att det finns fler olika typer av aktörer som gör analyser på skolområdet samt att de analyser som görs inom skolområdet är mer kontrollinriktade och mindre framåtsträvande än de som görs inom rättsområdet.

¹ Se t.ex. Power, M. (1999), *The Audit Society*, Lindgren, L. (2006), *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*.

² Bland dessa återfinns bl.a. följande från det empiriska materialet: kvalitetsredovisningar, kvalitetsgranskning, kvalitetsjämförelser, tillsyn, kvalitetsuppföljning, kvalitetsmätning, effektutvärdering, kunskapsutvärdering, effektstudier, effektivitetsrevision, öppna jämförelser och jämförande studier, indikatorsystem, brukarundersökningar, lägesbedömningar.

Ett annat sätt att ge en bild av analyserandets omfattning gjordes för Styrutredningens räkning år 2007.³ Enligt underlagsrapportens grova och lågt räknade uppskattning ägnar staten årligen cirka två miljarder kronor åt att utvärdera.⁴ Denna siffra inkluderar kostnaden för utvärderingsverksamheten bland cirka 250 myndigheter, på Regeringskansliet, inom utredningsväsendet och hos Riksrevisionen. Kommuners, landstings eller andra aktörers utvärderingskostnader är inte medräknade. Inspektion och tillsyn har också lämnats utanför rapporten. Den avgränsning som gjorts är alltså mycket snävare än kartläggningen Innovationsrådet låtit genomföra, både vad gäller vilken typ av analyser som räknas och vem som tagit fram analysen.

Oavsett vilken metod man använder för att närma sig frågan kan man konstatera att det i dag avsätts avsevärda resurser åt att analysera kvalitet och effektivitet. Karaktären på de analyser som görs skiljer sig givetvis åt vad gäller t.ex. vem som initierat analysen, vem den primära målgruppen för analysen är och vem som är tänkt att agera till följd av informationen, samt hur den logiska kedjan från analys till förbättrad verksamhet ser ut.

7.3 Dagens utvärderingssystem stärker stuprören och motverkar tillit

Det huvudsakliga syftet med olika typer av effektivitets- och kvalitetsanalyser menar vi bör vara att bidra till lärande så att verksamheter kan förbättras. Det är viktigt att analyser inte görs slentrianmässigt samt att det hela tiden finns en tanke om hur informationen kan användas i förbättringssyfte. Innovationsrådet bedömer att det finns utrymme att stärka denna länk: att bli bättre på att tillvarata utvärderingsresultat samt se till att informationen når alla parter som kan tänkas ha användning av den i sitt dagliga arbete.

I dag är utvärderings- och analysmyndigheterna sektorsbaserade eller t.o.m. begränsade till att enbart följa enskilda myndigheters verksamhet. Som beskrivs i avsnitt 3.2 är det en särskild utmaning

³ Forss, K. (2007), *Hur mycket utvärdering sker bland svenska myndigheter? – Ett försök till bedömning skrivet på uppdrag av Styrutredningen.*

⁴ Definitionen av utvärdering som använts i genomgången är "Evaluation is the systematic inquiry into the worth or merit of an object", och man förtydligar att man med utvärdering menar en process och inte en rapport. Stort fokus ligger på att utvärderingar ska producera ett värdeomdöme, vilket är den stora skillnaden mot många närliggande begrepp som utredning, analys och forskning.

för regeringen att styra över frågeställningar som rör flera myndigheter som ibland dessutom har olika föredragande statsråd i regeringen. Givet denna utmaning torde det vara kontraproduktivt att inrätta och ha sektorsvisa tillsyns- eller utvärderingsmyndigheter då dessa snarare torde befästa sektorsperspektiv, eller ”stuprören”, till förfång för ett övergripande systemsynsätt för att möta kunders faktiska behov. Eller med andra ord, det är Innovationsrådets mening att sektorsvis tillsyn- eller utvärdering motverkar en systemansats och en rörelse i svensk statsförvaltning att utgå från kundernas behov, vilket är en av de viktigaste drivkrafterna för innovation. Som beskrivs i kapitel 3 är ett systems avgränsning långt ifrån självklar och svårösta samhällsfrågor vävs in i varandra, över traditionella departements- eller politikområdesgränser. Samtidigt som den expertkunskap som sektoriserings skapar är önskvärd när analyser ska tas fram, finns en risk för att man missar för helheten viktiga aspekter.

Också utvecklingen med att inrätta myndigheter vars primära uppdrag är att granska andra myndigheter – ibland till och med deras interna arbete – är olycklig. Detta riskerar att leda till ökat misstroende och bristande tillit, såväl mellan statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning, vilket i sin tur kan bidra till minskad tillit i samhället. Detta utvecklar vi något i förslaget i avsnitt 8.3.6.

Vi noterar också att OECD i en nyligen publicerad rapport om Sverige berör flera av dessa frågor. OECD föreslår bl.a. den svenska regeringen att stärka departementens kapacitet för policyutveckling, genom att säkerställa att departementen har tillgång till relevant och oberoende forskning och analys inom politikområdet, samt att alla myndigheter med utvärderingsuppgifter avvecklas och läggs på universitet och privata forskningsinstitut.⁵

7.4 Att räkna på olika värden

I offentlig verksamhet mäts resultat inte bara i pengar utan det är också väsentligt att mäta vilken påverkan ett visst program eller en viss förändring har på exempelvis människors hälsa, landets säkerhet, miljön eller den långsiktiga samhällsekonomin. Sådana effekter är svåra att mäta och komplicerade att sinsemellan jämföra värdet av. Dessutom hamnar inte alla relevanta konsekvenser inom en och

⁵ OECD (2013), *Value for money, Sweden*.

samma organisation, utan kostnader, nyttor och andra effekter kan uppstå i en annan avdelning, myndighet eller samhällssektor än där en viss investering har gjorts – många gånger långt efter det att en åtgärd vidtas. Detta har implikationer även i ett innovations- och förnyelsearbete eftersom det är svårt att motivera investeringar i nya sätt att utföra offentlig verksamhet om man inte kan åskådliggöra verksamhetens fulla resultat.

Att det är svårt att mäta andra värden än de rent ekonomiska betyder inte att det är ogörligt. Det finns metoder för att även synliggöra exempelvis sociala och miljömässiga effekter. Exempel på sådana metoder är s.k. Social Return on Investment-analyser (SROI) och samhällsekonomiska kalkyler (se avsnitt 5.9).

En *SROI-analys* har som ansats att relatera kostnaden för en insats med alla effekter och värden som insatsen ger: ekonomiska, sociala och miljömässiga, oavsett om det finns marknadsvärden på dessa effekter eller ej. Monetära uppskattningar, som ska representera sociala värden, utvecklas för att mäta värdet av de uppmätta effekterna. Värdet av de positiva och negativa effekterna summeras sedan och relateras till investeringen. Ett SROI-värde erhålls då, exempelvis 6:1. Exemplet talar om att för varje insatt krona skapas ett värde om sex kronor.

Analysobjektet för en SROI-analys kan t.ex. vara en arbetsmarknadsinsats vars totala värde inte bara består i huruvida en deltagare har fått jobb eller inte, utan också i värden som självkänsla, egenmakt och psykisk och fysisk hälsa hos dem som genomgått programmet.

En SROI-analys kan uppfylla en rad syften. Den kan bland annat användas som ett verktyg för strategisk planering och förbättringar, för att kommunicera påverkan, attrahera investeringar, eller ligga till grund för investeringsbeslut. Med SROI underlättas dessutom skapandet av samsyn mellan en organisation och dess intressenter avseende vad som ska uppnås.⁶

Ytterligare skäl att göra helhetsinriktade mätningar av det här slaget är att de kan bidra med förståelse av samhällssystemens komplexitet och långsiktiga samband. Innovationsrådet anser att den här typen av analyser bör kunna fungera som ett av fler möjliga instrument för kommunikation och som ett sätt att beskriva ett systems utfall och samlade värdeskapande. Genom det helhetsperspektiv och ”hårda” kalkyler som SROI och liknande analyser

⁶ Nilsson, E. & Hahn, G. (2012), *SROI*.

tillhandahåller kan det tydliggöras när en viss resursanvändning kan bli mer effektiv, antingen över tid eller över samhällssystemets organisationsgränser. Resultaten av en SROI-analys behöver givetvis hanteras med försiktighet eftersom de penningvärden som räknas fram inte motsvarar verkliga pengar.

8 Överväganden och förslag

8.1 Inledning

Med detta betänkande vill vi stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet. Våra förslag syftar till att ytterligare konkretisera regeringens politik för en mer innovativ offentlig verksamhet. Vi vill förbättra förutsättningarna i offentlig verksamhet att tänka nytt för att göra nytta, att gå från idé till handling och att ta kontrollerade risker.

Våra förslag syftar till att åstadkomma:

- ökat fokus på behov, värdeskapande och system,
- ökat handlingsutrymme för offentliga verksamheter att pröva nya tjänster och former för att uppnå syftet med politiken,
- en infrastruktur för idé- och kunskapshantering,
- stärkt förmåga i offentliga verksamheter att bedriva innovations- och förändringsprocesser, samt
- nya instrument som främjar långsiktiga investeringar i svårlösta samhällsfrågor.

8.2 Fokusera på behov, värdeskapande och system

8.2.1 Nya perspektiv genom livshändelser och systemsyn

Förslag: Utveckla offentlig verksamhet utifrån människors och företags behov, politikens syften och det offentligas komplexitet.

Bedömning: För att främja innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet behövs perspektivskiften. Utvecklingsarbetet i offentlig verksamhet måste därför tydligare utgå från de behov människor och företag faktiskt har, de värden politiken syftar till att åstadkomma och det faktum att offentlig verksamhet är komplex. Genom att i försöksverksamheter utgå från förståelsen av människors livshändelser, företags verksamhets-händelser och komplexa system ges nya perspektiv på planering, styrning, genomförande och uppföljning av offentlig verksamhet.

Värdeskapande utifrån kundernas behov

Människor utbildar sig, skaffar jobb, bostad, barn och blir sjuka. Företag bildas, utvecklas, bygger, anställer, avskedar och exporterar. Offentlig verksamhet är inte organiserad utifrån dessa livs- och verksamhets-händelser och de olika behov som medborgare och företag har i dessa. För den enskilde utgör myndighetskontakter endast steg på vägen att uppnå ett visst mål eller delmål i livet (t.ex. starta ett företag, börja studera, bygga ut en fabrik) eller för att hantera en situation (t.ex. ett sjukdomstillstånd eller att en nära anhörig har gått bort).

Den enskildes kontakter med det offentliga sträcker sig i många av dessa händelser över flera myndigheter och olika samhällsnivåer. Som regel tvingas den enskilde vara koordinator av ett antal ärenden. Detta leder bl.a. till att många upplever det som krångligt att ha kontakt med det offentliga. Att t.ex. få cancer mitt i livet och samtidigt vara förälder är en livshändelse som inte enbart ger upphov till åtskilliga kontakter med vården utan också kan innebära ett omfattande antal kontakter med t.ex. Försäkringskassan, Arbets-

förmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, skolan och med kommunala stödinsatser för anhöriga.¹

Krängel skapar inte enbart onödigt lidande för samhällets mest utsatta utan kan även vara tillväxthämmande för våra företag och därmed även ha en hämmande effekt på skapandet av nya arbetstillfällen.² Den som t.ex. vill öppna en restaurang riskerar att hamna i en otydlig process med många kontakter med kommunen och statliga myndigheter.

Ett problem i dag är att människors och företags olika behov i processer sällan följs upp av myndigheterna från ax till limpa, sett ur kundens perspektiv. Respektive myndighets huvudsakliga fokus ligger ofta endast på en del av kundens process. Den uppföljning som då görs kan t.ex. röra hur människor anser sig ha blivit bemötta vid ett visst kontor eller hur en viss tjänst på Internet fungerar. Sådana mätningar kan vara viktiga i sig men måste betraktas utifrån kundens samlade resa genom det offentliga systemet. En ökad samverkan från flera berörda parter utifrån beskrivningar av hur människor faktiskt upplever dessa processer och vilka behov man har i olika delar skulle avsevärt förbättra förutsättningarna att utveckla verksamheten.

Det finns flera intressanta exempel på hur offentlig verksamhet försöker renodla ett tydligt kundperspektiv över myndighetsgränserna, framvuxna inte minst som ett led i utvecklingen av e-tjänster. Dessa är goda initiativ men det finns också anledning att peka på vissa risker med att alltför ensidigt utveckla e-tjänster utifrån gällande regelverk och synsätt. Utveckling av offentlig verksamhet i syfte att möta enskildas behov måste ske ur ett helhetsperspektiv, där e-förvaltning bara är ett bland flera medel att nå målet.³

Värdet för den enskilde skapas inte främst genom att blanketter är lätta att fylla i, att en webbtjänst fungerar bra eller att personalen är kompetent, även om var och en av dessa är viktiga komponenter. Värdet för den enskilde skapas när målet eller delmålet är nått, dvs. när exempelvis företaget är startat, när man fått ett jobb eller när

¹ Se arbetet vid Regionalt cancercentrum väst: www.cancercentrum.se/sv/vast/Patientmedverkan/Livshandelsen-att-fa-cancer.

² Goldkuhl, G., m.fl. (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*. Se även Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn*.

³ I Innovationsrådets livshändelsestudie ombads de intervjuade som hade haft kontakt med det offentliga i någon livshändelse att nämna tre saker som var viktiga i kontakten med offentlig verksamhet. De i särklass vanligaste svaren var: att få hjälp, rätt information, bra bemötande, att det går snabbt, att bli lyssnad på, personlig kontakt och kunnig personal.

fabriken har byggts ut. Detta värde skapas som regel av många aktörer i samverkan, inklusive icke-offentliga. Vi menar att offentlig verksamhet, för att upprätthålla sin legitimitet, måste uppmärksamma detta värdeskapande i mycket högre grad än vad som görs i dag.

Innovationsrådets livshändelseundersökning indikerar att händelser som att ha omsorg om närstående, bli utsatt för brott, bli arbetslös och vara sjuk kan vara viktiga att vidareutveckla ur ett kundperspektiv. Att förstå små och medelstora företags processer genom det offentliga systemet är ett eftersatt område som också måste prioriteras.⁴ Således bör utvecklingsarbetet initialt inriktas mot *försöksverksamheter* inom dessa livs- och verksamhets-händelser. Om angreppssättet visar sig välfungerande bör offentlig verksamhet som vänder sig till människor eller företag gradvis kunna organiseras utifrån livs- och verksamhetshändelser.

Värdeskapande system utifrån politikens syfte

Vi har i tidigare avsnitt kortfattat beskrivit några av de många dimensioner som bidrar till att göra offentlig verksamhet komplex. Vi har också beskrivit hur utvecklingen av systemsynsättet och metoder för att bättre förstå komplexa system har utvecklats inom en rad områden. Med ett sådant synsätt följer bl.a. ett ökat fokus på att förstå interaktionen mellan delarna inom systemen, den spontana självorganiseringen, hur system genom lärande och anpassning förändras och vilka systemfaktorer som kan förändras för att ett visst system ska ge ett annat resultat än det rådande.

Möjliga områden för att bedriva försöksverksamheter utifrån en systemansats kan t.ex. vara inom socialförsäkringen, rättsväsendet eller migrationsområdet. Ett med rättsväsendet nära sammanflätat område är t.ex. det pågående arbete som riktar sig till ungdomar vilka riskerar att bli kriminella eller som behöver stöd och hjälp för att bryta med kriminella nätverk.⁵ Ett annat exempel på område är samhällets hantering av smittspridning mellan människor och djur, inom vilket Innovationsrådet bedrivit ett mindre utvecklingsarbete med berörda myndigheter. Detta är enligt vår uppfattning ett

⁴ Statskontoret gör bedömningen att det genomförs få strukturerade och systematiska kartläggningar och analyser av medborgares och företags behov av service. Se Statskontoret (2012:13), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*, s. 8.

⁵ Rikspolisstyrelsen fick i februari 2013 ett nytt uppdrag av regeringen, att aktivt stödja arbetet med sociala insatsgrupper och att verka för att fler inrättas.

system med väl fungerande samverkan mellan berörda statliga myndigheter i vilket ett fördjupat arbete utifrån en systemsyn tillsammans med olika aktörer skulle kunna förbättra systemets effektivitet ytterligare. Ett sådant arbete skulle också kunna ge ytterligare kunskap i metoder för att utveckla komplexa system.

För att kunna gå från ord till handling krävs ett utvecklat stöd för arbetet med olika försöksverksamheter, vilket vi menar att ett särskilt utvecklings- och kompetenscentrum bör ge (se förslag i avsnitt 8.5.5).

Regeringskansliet har en särställning bland de statliga myndigheterna att överblicka och utifrån syftet med politiken hantera helheten i syfte att vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program. Vi ser det därför som angeläget att Regeringskansliet kan vara en aktiv samarbetspartner (se förslag i avsnitt 8.5.6).

Det bör i sammanhanget också nämnas att Riksrevisionens granskningar inom strategin Medborgarna och förvaltningen torde ge offentlig verksamhet ett bra underlag för att utvecklas utifrån den enskildes behov och nya perspektiv genom livshändelser och systemsyn.

8.2.2 Vidareutveckla resultatstyrningen utifrån en helhetsyn

Förslag: Vidareutveckla resultatstyrningen utifrån ett systemsynsätt i praktiska försöksverksamheter.

Bedömning: Ekonomistyrningsverket bör vidareutveckla de kunskaper om systembaserad styrning som har vuxit fram i det av Innovationsrådet initierade utvecklingsprojektet om nya metoder för verksamhetsstyrning.

Utvecklingsbehov av styrning och uppföljning

Införandet av mål- och resultatstyrning som medel för att styra offentlig verksamhet har varit mycket betydelsefull för utvecklingen av den offentliga verksamheten. Ur ett innovationsperspektiv är det dock uppenbart att styrningen kan utvecklas ytterligare.

Enlig vår enkätundersökning anser 45 procent av myndigheterna att den interna styrningen, och 33 procent att den externa styr-

ningen, i ganska eller mycket hög grad utgör hinder för myndigheten att utveckla och förnya verksamheten.

Många olika problem i den statliga resultatstyrningen har påvisats i flera rapporter från forskare och myndigheter, men att nå förändring i praktiken är svårt. Innovationsrådet har, genom praktiskt inriktade utvecklingsprojekt tillsammans med ett antal myndigheter, identifierat några problem med nuvarande resultatstyrning.

Med utgångspunkt i regeringens inriktning mot en tydlig, resultatutvecklad, helhetsinriktad och strategisk styrning tycker vi oss kunna se ett utvecklingsbehov avseende uppföljning av offentlig verksamhet. Vi tror att en genomlysning av dessa aspekter i nära samverkan med sådana myndigheter som aktivt arbetar med att effektivisera sin verksamhet utifrån ett kundperspektiv och en helhetssyn kan bidra till att utveckla resultatstyrningen.

Fördjupa arbetet om systembaserad styrning och utveckling

Sedan 2012 bedrivs ett projekt med deltagande från Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten i Gävleborg och Skatteverket med stöd av Innovationsrådet och Ekonomistyrningsverket i syfte att utveckla myndigheternas verksamhetsstyrning utifrån ett systemsynsätt. Centralt i arbetet är att kombinera utveckling av styrning och uppföljning med verksamhetsutveckling. I projektet tar myndigheterna fasta på svensk och internationell forskning om styrning och verksamhetsutveckling i sitt praktiska utvecklingsarbete. Migrationsverket har som en del av projektet inlett en första försöksverksamhet med *arbetstillstånd*. Polismyndigheten i Gävleborg startade sin försöksverksamhet avseende *ungdomsbrottslighet* i mars 2013. Skatteverket Mälardalsregionen avser att starta sin försöksverksamhet gällande *nya företagare* under 2013.

Försöksverksamheterna har i första fasen berört hur systembaserad verksamhetsutveckling kan förstås och tillämpas i offentlig verksamhet samt att planera och bedriva verksamhetsutveckling utifrån en systemansats. I det fortsatta arbetet bör större fokus läggas vid hur styrningen kan utvecklas, såväl myndighetens interna styrning som regeringens styrning av de system i vilka berörda myndigheter ingår. Därför är det viktigt att Ekonomistyrningsverket som expertmyndighet har en aktiv roll i arbetet och stödjer deltagande myndigheter. Det vore inom ramen för någon av för-

söksverksamheterna också värdefullt med en nära dialog mellan projektet och berörda huvudmän i Regeringskansliet. Det är också eftersträvansvärt att någon av försöksverksamheterna utvidgas över myndighetsgränserna. Migrationsverkets försöksverksamhet skulle till exempel kunna vara underlag för att bjuda in fler myndigheter och huvudmän i Regeringskansliet att under gemensamma former utveckla en helhetsinriktad och strategisk styrning.

Exempel på frågeställningar att beakta i det fortsatta arbetet kan vara:

- Hur kan en utvecklad styrning och uppföljning bidra till att verksamhetens resultat och utveckling på ett bättre sätt än i dag belyses utifrån kundens behov, politikens intentioner samt verksamhetens uppdrag och syfte?
- Hur kan variation åskådliggöras i verksamhetsuppföljningen som en integrerad del av verksamhetens uppföljningssystem både i utvecklingssyfte och i resultatredovisningssyfte?⁶
- Hur kan styrning och uppföljning ge underlag för kontinuerligt lärande och egenkontroll?
- Hur kan en utvecklad styrning och uppföljning bidra till att en bättre dialog gällande verksamhetens resultat kan föras mellan verksamhet, myndighetsledning och regering?
- Hur kan en utvecklad styrning och uppföljning ligga till grund för samverkan och utveckling över funktions- och myndighetsgränserna?

Projektet bör vidare samverka med andra pågående utvecklingsarbeten som helt eller delvis tar sin utgångspunkt i en systemansats. Som exempel kan nämnas arbetet som bedrivs inom hemtjänsten i Sundsvalls kommun och ett forskningsprojekt om onödig efterfrågan i vilket Försäkringskassan och Skatteverket deltar. Båda projekten har en forskningsanknytning till Centrum för tjänsteforskning vid Karlstad universitet.

⁶ Åskådliggörande av variation är viktigt då gängse användande av uppföljningsmått som medelvärden, medianvärden eller procentuell måluppfyllelse inte ger ändamålsenlig information för att utveckla verksamheten. Variation kan t.ex. åskådliggöras avseende genomloppstider eller andra relevanta uppföljningsparametrar. För fördjupad beskrivning av hur myndigheter kan arbeta med variation i offentlig verksamhet se Innovationsrådet (2013), Mätning för bättre styrning.

Kunskaper som utvecklas i projektet tror vi kan bidra till att utveckla resultatstyrningen för denna typ av verksamhet i såväl stat som kommun.

8.3 Öka myndigheternas handlingsutrymme

8.3.1 Förenkla regelverket

Förslag: Frigör resurser för myndigheterna att skapa mer värde för människor genom att förenkla det regelverk myndigheterna har att följa.

Bedömning: En särskild utredare bör ges i uppdrag att kartlägga vilka regler och administrativa pålagor som kan tas bort eller förändras samt eventuella nackdelar med detta.

Regelverket riskerar att försvåra offentligt värdeskapande

De allra flesta statliga myndigheter menar att regelverket i någon grad utgör ett hinder för innovations- och utvecklingsarbetet. Enligt vår enkät anser över 40 procent av myndigheterna att såväl externa som interna regler i ganska eller mycket hög grad utgör hinder för myndigheten att utveckla och förnya verksamheten.⁷

Myndigheterna avsätter inte sällan avsevärd tid för ekonomi-administrativa uppgifter som inte alltid tycks vara värdeskapande. Som exempel kan arbetet med myndigheternas årsredovisningar både kritiseras för dess form och innehåll. Arbetet med årsredovisning är ofta väldigt omfattande och består delvis av återgivning av information som redan finns eller kan finnas tillgänglig på ett mer ändamålsenligt sätt på annat håll.⁸ Därtill kan det ifrågasättas om fokus på redovisning av prestationer och kostnader är det lämplig-

⁷ Av Innovationsrådets enkät framgår att de flesta myndigheter anser att regelverket hindrar innovations- och utvecklingsarbete, antingen i någon grad (43 procent), i ganska hög grad (24 procent) eller till och med i mycket hög grad (17 procent). Endast 13 procent av de svarande angav att de *inte* upplevde att det externa regelverket utgör ett hinder.

⁸ Seminarium med controllers i staten arrangerat av ESV och Innovationsrådet 8 oktober 2012. Se även bl.a. Riksdagens Revisorer (2002/03:15), *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*.

aste sättet att ge en rättvisande bild av verksamheten.⁹ I och med att årsredovisningarna utgör en viktig del av myndigheternas redovisning till regeringen är dessa viktiga dokument, men vår uppfattning är att det finns utrymme att förenkla och utveckla förfarandet för att göra årsredovisningarnas innehåll och form mer ändamålsenlig. Om exempelvis all information från samtliga myndigheters årsredovisningar samlas i en för allmänheten lätt tillgänglig databas på webben skulle möjligheterna till insyn, jämförelse m.m. avsevärt förbättras.

Ett annat exempel på delar av regelverket som med stor sannolikhet utgör en onödigt stor påлага för många myndigheter är *förordningen om intern styrning och kontroll*. Utgångspunkten för förordningen är viktig, men utifrån vad som bland annat framkommit i samtal med myndighetschefer är det uppenbart att processen för att identifiera och hantera risker som stadgas i förordningen många gånger inte uppfattas som ändamålsenlig.¹⁰ Att svara mot förordningens krav upplevs som betungande och det ifrågasätts om förordningen verkligen bidrar till att skapa den nödvändiga kontroll som avses. Statskontoret har i en analys av förordningen dragit snarlika slutsatser. De konstaterar att det finns påtagliga och oacceptabla risker för felaktiga utbetalningar vid tre studerade myndigheter trots att den interna styrningen och kontrollen föreföll vara god.¹¹ Av Statskontorets rapport framstår det som att förordningen mer ger en känsla av kontroll snarare än faktisk kontroll över verksamheten.

Alla regler som finns har givetvis införts av tydliga och vällovliga skäl, men eftersom omständigheter förändras över tid är det rimligt att inte bara lägga till nya regelverk utan också att regelbundet se över och i vissa fall ta bort gamla. Innovationsrådets bedömning är att det framför allt har tillkommit nya regler och administrativa pålagor de senaste åren och att få har tagits bort, vilket motiverar en översyn.

⁹ Ekonomistyrningsverket (2012), *Prestationer, volymer och kostnader- Utvärdering av reglerna för resultatredovisningen*. Se även SOU (2007:75), *Att styra staten* för beskrivning av årsredovisningar.

¹⁰ Innovationsrådets tre GD-workshops under våren 2012. Kritiken har även framkommit i andra sammanhang där Innovationsrådet deltagit.

¹¹ Statskontoret (2011), *Fångar FISKEN* fel?*. I studien granskades förekomsten av felaktiga utbetalningar vid Arbetsförmedlingen, CSN och Försäkringskassan.

Tillsätt en särskild utredare för att utifrån en kartläggning föreslå förändringar

Innovationsrådet föreslår att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att kartlägga vilka regler och administrativa pålagor som kan tas bort, utvecklas eller förenklas och vilka nackdelar detta eventuellt kan medföra. Syftet är att frigöra resurser till förmån för myndigheternas värdeskapande arbete för människor, företag och samhället i stort. Arbetet ska ske i dialog med de anställda på myndigheterna eftersom en särskilt viktig aspekt är hur regelverken förstås och hanteras i praktiken. Det sätt som Tillväxtverket arbetar med regelförenkling för företag genom e-tjänsten *www.enklareregler.se* kan vara en metod för att samla in synpunkter från olika delar av förvaltningen. I förslag till förändringar bör regelverket betraktas utifrån hur det sammantaget påverkar myndigheterna. Det ska också tas särskild hänsyn till den utvecklingskraft som finns på myndigheterna och det faktum att det, genom ökad tillit till myndigheternas egen förmåga, går att säkerställa kontroll, lärande och utveckling av verksamheten.

8.3.2 Pröva ökat ekonomiskt handlingsutrymme

Förslag: Pröva effekterna av ett utökat ekonomiskt handlingsutrymme för vissa myndigheter i försöksverksamheter. Försöksverksamheterna väljs ut av regeringen i samråd med intresserade myndigheter.

Innovationsrådets samlade bild visar att formerna för myndigheternas finansiering i vissa fall begränsar deras möjligheter att utveckla verksamheten på ett sätt som skulle bidra till ökad effektivitet och höjd kvalitet i verksamheterna (se avsnitt 5.7). Begränsningen ligger framför allt i hur de rådande finansiella villkoren för statliga myndigheter inskränker möjlighet till att agera långsiktigt och flexibelt. Detta har framkommit i samtal med generaldirektörer och ekonomiansvariga och är även känt sedan tidigare rapporter och undersökningar.¹² Ekonomistyrningsverket anser till exempel att långsiktiga planeringsförutsättningar är viktiga för att kunna

¹² Bland annat framkom det i Innovationsrådets tre GD-workshops under våren 2012, seminarium med controllers i staten arrangerat av ESV och Innovationsrådet 8 oktober 2012 och intervjuer med tio statliga ekonomichefer under första kvartalet 2013.

bedriva en effektiv verksamhet och att dessa förutsättningar saknas i dag.¹³ Förvaltningskommittén föreslog att riksdagen och regeringen bör kunna besluta om anslag till myndigheterna för en längre tid än ett år samt att begränsningarna av myndigheternas anslagssparande tas bort.¹⁴ Slutligen visade en enkätundersökning till myndighetschefer bland annat att 90 procent av de svarande vill förlänga budgetperioden för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv planering.¹⁵

Vi anser att det bör vara möjligt att nå högre effektivitet och kvalitet i statlig verksamhet om myndigheter får större möjlighet att påverka resursutnyttjandet. De första stegen till förändring bör dock tas i form av *försöksverksamheter* som prövar olika former av ökat ekonomiskt handlingsutrymme för att därmed inte äventyra budgetdisciplinen.

Ekonomistyrningsverket ges i uppdrag att bistå igenomförandet av försöksverksamheterna och att utvärdera för- och nackdelar med ökad finansiell flexibilitet. Utvärderingen ska ske utifrån kravet på budgetdisciplin, god hushållning med statens resurser samt utifrån hur nya finansiella villkor främjar myndigheternas utvecklingsarbete till gagn för människor, företag och samhället i stort. Nedan ges exempel på områden som skulle kunna prövas i olika försöksverksamheter.

Pröva att ge myndigheter möjlighet att finansiera annan offentlig verksamhet

Förslag: Ge utvalda myndigheter möjlighet att finansiera andra offentliga verksamheter för att utföra en uppgift om det gynnar den egna myndighetens uppdrag.

Myndigheter som ingår i försöket ges möjlighet att finansiera en annan myndighet eller offentlig organisation för att utföra en viss uppgift. Detta förutsätter dock att myndigheterna kan visa att de använda medlen kan skapa större samhällsnytta än vad de annars skulle ha gjort. En statlig myndighet skulle till exempel kunna finansiera förebyggande arbete i kommunal regi om det gagnar syftet för myndighetens verksamhet och alltså är förenligt med

¹³ Ekonomistyrningsverket (2009:39), *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, s. 13.

¹⁴ SOU (2008:118), *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

¹⁵ Saco-S (2011), *Vad tycker myndighetscheferna om anslagsmodellen?*, s. 7.

ändamålet för anslaget enligt vad riksdagen har bestämt. Andra exempel skulle kunna vara att en statlig myndighet är med och bekostar en annan statlig myndighets medverkan i ett samverkansprojekt eller att en myndighet uppdrar till en annan att göra uppföljningar som den första myndigheten kan ha nytta av i sitt arbete.

Pröva nya möjligheter att utnyttja sak- och förvaltningsanslag

Förslag: Ge vissa myndigheter möjlighet att disponera sak- respektive förvaltningsanslag mer flexibelt.

I försöket bör myndigheter utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag ges möjlighet att använda anslag så att det gagnar verksamheten på bästa sätt för att uppnå målet för politiken i enlighet med myndigheternas uppdrag och övriga regelverk. Myndigheten ska alltså själv få avgöra vilka kostnader som ska belasta sak- respektive förvaltningsanslag.

8.3.3 Utred reglering och tillämpning av förvaltnings- och sakanslag

Förslag: Utred och förtydliga regleringen och tillämpningen av sak- respektive förvaltningsanslag och lämna förslag på förändringar i syfte att nå mer ändamålsenlig användning av anslagen.

Parallellt med ovanstående förslag, att pröva nya former för att använda sak- och förvaltningsanslag, behöver på grund av rådande oklarheter frågan också utredas. Innovationsrådet föreslår att Ekonomistyrningsverket, inom ramen för sitt nuvarande uppdrag, kartlägger problemets omfattning, vilka behov som finns av förtydliganden samt lämnar förslag på hur nuvarande regler för användning av förvaltnings- respektive sakanslag kan förtydligas.

8.3.4 Förbättra förutsättningarna att avbryta felsatsningar

Förslag: Undersök konsekvensen av nuvarande utformning och tillämpning av regelverket för avskrivningar m.m. samt ta vid behov fram förslag på förändringar som bättre stödjer myndigheter att tidigt avbryta eventuella felsatsningar.

Det finns exempel på hur myndigheter väljer att inte avbryta satsningar, t.ex. på kostsamma IT-projekt, även när man har bedömt att de inte kommer bidra med det värde för verksamheten som ursprungligen var tänkt. Enligt avskrivningsreglerna ska myndigheten då skriva av hela kostnaden. Det finns myndigheter som upplever svårigheter att finansiera detta med anslagsmedel. Det upplevs således med nuvarande regelverk bli för dyrt för myndigheten att avbryta projektet och direkt skriva av kostnaden. Hur vanligt detta är eller vilka resurser som förlösas på detta är såvitt vi har förstått inte känt. Ekonomistyrningsverket bör bringa klarhet i hur stort detta problem är samt bedöma om det behövs någon form av förändring i syfte att stödja myndigheter att tidigt avbryta eventuella felsatsningar.

8.3.5 Utveckla användningen av försöksförfattningar

Förslag: Använd instrumentet försöksförfattningar systematiskt för att pröva nya lösningar.

Vår genomlysning av ett antal försökslagar (avsnitt 5.6.2) väcker frågan om detta instrument används i sådan omfattning som skulle kunna anses önskvärt givet den växande komplexitet som kännetecknar många svårlösta samhällsfrågor och de mål om en mer innovativ förvaltning som riksdagen har beslutat. Ett stort antal försöksförfattningar är givetvis inget mål i sig, utan tvärt om sannolikt direkt olämpligt om de rör verksamheten inom samma område. Detta bl.a. eftersom det kan leda till oklarheter om vilka regler som faktiskt gäller och hur länge gällande regelverk verkligen kommer att tillämpas innan nya förändringar äger rum. Men utvecklingen tycks för närvarande snarast vara att instrumentet försöksförfattningar minskar i användning.

Vi menar att systematiken, lärandet och stödet runt försöksförfattningar bör kunna vidareutvecklas. Det tycks t.ex. inte finnas några riktlinjer för utarbetandet av försöksförfattningar. Sådana riktlinjer skulle kunna underlätta övervägandena om huruvida en försöksförfattning bör prövas. När en försöksverksamhet planeras bör t.ex. följande faktorer beaktas:

- Finns ett tydligt syfte med att pröva försökslagstiftningen?
- Vilka för- och nackdelar finns med en eventuell försökslag?
- Innebär den någon särbehandling?
- Finns det några diskrimineringsaspekter?
- Hur görs avvägningen mellan eventuella geografiska begränsningar av en försökslagstiftning och principen om likhet inför lagen?
- Vilka ekonomiska konsekvenser kan försökslagstiftningen få?
- Vilka konsekvenser för barn, miljön och andra känsliga värden kan försökslagstiftningen få?
- Vilka parter berörs och hur många?
- Vilken motivering finns till tidsrymden som försökslagstiftningen ska pågå?
- På vilket sätt kan integriteten och rättssäkerheten påverkas för medborgarna?
- Hur ska ärendet beredas?
- Hur ska utvärderingen ske och vilken myndighet/utredning ska ansvara för den?

Vår genomlysning visar vidare att ett antal försökslagar inte tycks ha utvärderats. Försökslagar ska ligga till grund för ett generellt ställningstagande av stora ändringar i gällande lagstiftning. För att lagändringarna ska kunna genomföras permanent måste de föregås av en samlad och allsidig utvärdering av försöksverksamheten. Den måste vara noga underbyggd och kunna bedömas av riksdagen eller regeringen.¹⁶ Det finns ett antal frågor som bör ställas när försökslagstiftningen utvärderas, t.ex.:

¹⁶ Ett bra exempel är reglerna för buggning och preventiva tvångsmedel som efter försökslagstiftning har utvärderats (SOU 2012:44).

- Går det att utläsa några konkreta resultat av försöket?
- Gav försökslagstiftningen sådana resultat att den bör övergå i permanent lagstiftning och på vilket sätt?
- Hur uppfattades den av dem som berörs?
- Vilka kostnader och nyttor gav försökslagstiftningen upphov till och gav den underlag för att uppskatta vad permanent lagstiftning kan kosta och resultera i?
- Vilka oväntade resultat och konsekvenser ledde försöket till?

Det är viktigt att betona att grundläggande beredningskrav alltid gäller även för försökslagar. Vidare får försökslagar aldrig medföra några begränsningar i skyddet för medborgarna på annat sätt än som förutses i grundlagarna. Det får inte bli fråga om att undanröja sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Det får inte heller bli fråga om att ta bort de bestämmelser som har kommit till för att garantera de enskildas grundläggande rättssäkerhet.

Sådana förenklade regler som prövas i försökslagen ska sammantaga ge en effektivare samhällsverksamhet.

8.3.6 Undvik inrättandet av särskilda granskningsmyndigheter

Förslag: Riksdag och regering bör ompröva sina ställningstaganden att inrätta särskilda områdesspecifika myndigheter under regeringen vars huvudsakliga uppgift är att kontrollera andra myndigheter under regeringen.

Bedömning: Det torde vara kontraproduktivt ur ett utvecklingsperspektiv att inrätta myndigheter under regeringen med huvudsaklig uppgift att granska andra myndigheter under regeringen. För detta ändamål finns JO, JK och Riksrevisionen. Därutöver kan regeringen vid behov ge uppdrag till Statskontoret, Ekonomistyrningsverket eller en särskild utredare.

För granskning av att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opar-

tiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter skyddas finns Riksdagens ombudsmän (JO). Vidare utövar Justitiekanslern (JK) tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. För granskning av förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt samt de statliga insatserna i allmänhet finns Riksrevisionen. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision). Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Riksrevisionen ska också granska förvaltningsmyndigheternas årsredovisningar utifrån god revisions sed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande.

Under senare år har flera myndigheter bildats med uppdrag att granska, utvärdera eller analysera andra statliga myndigheter. Vi menar att denna utveckling är olycklig och strider mot den svenska förvaltningskulturen med dess starka inriktning på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet.¹⁷ Utvecklingen riskerar att leda till ökat misstroende och bristande tillit, såväl mellan statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning, vilket i sin tur kan bidra till minskad tillit i samhället.

Som nämns i kapitel 3 är det en särskild utmaning för regeringen att styra över frågeställningar som rör flera myndigheter som ibland dessutom har olika föredragande statsråd i regeringen. Givet denna utmaning torde det vara kontraproduktivt att inrätta och ha sektorsvisa tillsyns- eller utvärderingsmyndigheter då dessa snarare torde befästa sektorsperspektiv, eller ”stuprören”, till förfång för ett övergripande systemsynsätt för att möta människors och företags faktiska behov. Eller med andra ord, det är Innovationsrådets mening att sektorsvis tillsyn- eller utvärdering motverkar en systemansats och en rörelse i svensk statsförvaltning att utgå från kundernas behov, vilket är en av de viktigaste drivkrafterna för innovation.

Vissa av dessa nyinrättade myndigheter har även till uppgift att kontrollera andra statliga myndigheters interna arbete. Exempelen på myndigheter som i stora delar tillhör den senare kategorin är

¹⁷ Dessa kännetecken lyfts t.ex. fram i Riksrevisionsverket (1996:10), *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring som enligt sin instruktion ska ”granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen”. Ett annat exempel är den effektivitetsgranskning som Inspektionen för socialförsäkringen ska genomföra gentemot Försäkringskassan och delar av Pensionsmyndigheten och Skatteverket.¹⁸ Utvecklingen av denna typ av myndigheter finns närmare beskriven av Statskontoret.¹⁹

Till detta kommer en utveckling med ökande krav på att s.k. tillsynsorgan bildas för specifik statlig verksamhet. Riksdagens konstitutionsutskott har t.ex. uttryckt att det är problematiskt att det saknas ordinarie tillsyn inom migrationsområdet, socialförsäkringsområdet samt kriminalvården. Upprinnelsen är bland annat ett ökande antal klagomålsärenden som därmed tar huvuddelen av JO:s handlägningsresurser i anspråk. Detta medför enligt KU även att JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan under riksdagen äventyras.²⁰ Det problem som anförs är att JO allt oftare utreder ärenden som i egentlig mening inte innehåller rättsliga aspekter utan snarare berör frågor om bemötande och levnadsvillkor. Ärenden som enligt KU bättre utreds av någon annan än JO.²¹

Vi menar först och främst att begreppet tillsyn används på ett i sammanhanget olyckligt sätt. Regeringen har i en utförlig skrivelse till riksdagen 2009 utvecklat sin syn på en tydlig och mer enhetlig tillsyn.²² Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Vidare framgår av skrivelsen att sanktioner är ett verktyg för regel efterlevnad. När en konstaterad brist är allvarlig bör verksamheten antingen kunna få sitt tillstånd återkallat eller, vid verksamhet som inte är tillståndspliktig, förbjudas. Det torde falla på sin egen orimlighet att regeringen skulle vilja att myndigheter börjar utsätta varandra för diverse sanktioner, om det överhuvudtaget är möjligt. Slutligen framgår av regeringens skrivelse att viss verksamhet som visserligen syftar till att stärka efterlevnaden av beslutade föreskrifter, men som är av säregen och mycket ingripande karaktär, normalt sett anses falla utanför tillsynsområdet. Men även om riks-

¹⁸ De två nämnda myndigheterna har ett årligt sammanlagt anslag på 120 miljoner kronor.

¹⁹ Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

²⁰ Bet. 2011/12:KU6.

²¹ Betänkande 2010/11:KU16.

²² Skr 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

dagen skulle ersätta begreppet tillsyn i sammanhanget med något av de många näraliggande begreppen – övervakning, efterlevnad, inspektion, kontroll, besiktning, uppsikt och överinseende – är det principen som sådan vi invänder mot.

En central fråga i sammanhanget att ta ställning till är vem som är bäst lämpad att ta sig an frågor och klagomål som inte är av direkt rättslig karaktär. Vi menar att detta otvetydigt måste vara ett ansvar för den myndighet vars verksamhet det gäller och att de ska vara en integrerad del av ett förbättringsarbete. Det är principiellt felaktigt att lägga uppgiften på tredje part – om en myndighet t.ex. ger människor dåligt bemötande kan detta inte ”tillsynas” bort. Problemet måste i stället avhjälpas med ett internt utvecklingsarbete där verksamheten får kontinuerlig återkoppling kring verksamheten ur kundens perspektiv.²³ På motsvarande sätt finns det inget belägg för att tillsyn i sig kan åstadkomma kortare handläggningstider. Med tillsyn skapas däremot risken att handläggningstiderna minskar inför nästa inspektionstillfälle på bekostnad av andra värden, till exempel kvaliteten i besluten. En potentiellt bättre strategi är att myndigheter har fungerande uppföljningssystem som belyser varje enskilt ärende och att medarbetarna använder detta som underlag för att förbättra verksamheten.²⁴

Vi menar att det är en felaktig väg att gå när myndigheter inrättas under regeringen med huvudsaklig uppgift att granska andra myndigheter under regeringen, och att de är direkt kontraproduktivt för att utveckla förvaltningen.²⁵ Den statliga förvaltningen och dess utveckling måste byggas på tillit. De kontrollorgan som redan finns, och som huvudsakligen ligger under riksdagen, menar vi är den ordning som bör vidmakthållas. När regeringen vid olika tidpunkter har behov av fördjupad granskning av sina myndigheter görs det lämpligen även fortsättningsvis genom särskilda uppdrag till t.ex. Statskontoret, Ekonomistyrningsverket eller en särskild utredare.

²³ Denna återkoppling kan till exempel ske genom kundundersökningar, klagomålshantering eller via en ombudsmannafunktion på myndigheten.

²⁴ Innovationsrådet (2013), *Mätningar för bättre styrning – att synliggöra och hantera variation för styrning och förbättring av offentlig verksamhet*. I rapporten beskrivs hur uppföljningen av verksamheten kan utvecklas till att se varje enskilt ärende.

²⁵ Denna väg lär så småningom leda fram till den romerska poeten Juvenals klassiska fråga om vem som ska vakta väktarna (*Quis custodiet ipsos custodes?*).

8.4 Bygg en infrastruktur för idé- och kunskapshantering i offentlig verksamhet

Förslag: Upprätta ett system för idé- och kunskapshantering i offentlig verksamhet.

Bedömning: Ett myndighetsgemensamt system för idéhantering, kunskapsdelning och samarbete kan bidra till att effektivisera problemlösning över myndighetsgränserna och att i större utsträckning dra nytta av den samlade kompetens och de idéer som finns i offentlig sektor. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i det arbete med idé- och kunskapshantering som påbörjats i några statliga myndigheter och kommuner.

En metod som visat sig vara ändamålsenlig i stora företag som vill förbättra sin innovationsförmåga är uppbyggnaden av nya arbetssätt i kombination med ett IT-stöd genom s.k. idéhanteringssystem (se avsnitt 6.5). I dessa försöker man matcha idéer som medarbetare vill dela med sig av med de behov eller problem som andra i organisationen söker svar på. Innovationsrådet bedömer att nya arbetssätt för idéutveckling kombinerat med idéhanteringssystem kan bidra till att frigöra offentliganställdas innovationskraft, styra idéer dit de behövs, tydliggöra processen för förbättringsförslag och återkoppling samt sammanföra personer som arbetar med likartad problemlösning i olika delar av offentlig verksamhet.

Matcha problem och lösningar

Det finns många skäl för att pröva ett myndighetsgemensamt idéhanteringssystem. I dag känner medarbetarna sällan till vilka problem som söker sin lösning, och deras kompetens och idérike-dom tas inte tillvara fullt ut. Detta gör att idéer som hade kunnat uppstå inte gör det. I ett idéhanteringssystem kan man starta en "idélåda" för varje utvecklingsbehov och göra det enkelt för alla i organisationen att se vilka utmaningar och problemställningar som söker lösningar för tillfället. Ju fler som känner till vad som behöver lösas, desto större pool av kompetens, kreativitet och erfarenheter kan idéer utvinnas ur. Genom ett organisationsöverskridande system tar man tillvara på "hela" kompetensen i förvalt-

ningen. Systemet kan också överbrygga problemet med att idéer inte alltid uppstår vid en tidpunkt då organisationen har förmåga eller behov av att tillvarata dem. Idéerna sparas i systemet till dess att ett utvecklingsbehov som matchar idén uppstår. Matchningen av idéer och behov görs inte bara över tid, utan också över organisationsgränser på ett automatiskt och på ett icke-hierarkiskt sätt. Idéerna styrs direkt dit efterfrågan finns utan fördröjning eller bedömning av någon ”mellanhand”. Idégivarens organisatoriska placering eller funktion har därmed ingen betydelse utan förslaget kommuniceras direkt till rätt instans vilket gör att man undviker problemet med att goda idéer fastnar i miljön nära idégivaren. Ett sätt att skapa hög mottagarkapacitet för de idéer som inkommer är att göra systemet efterfrågestyrt, så att bara den som har mandat och resurser att vidta åtgärder kan starta en idélåda. På så vis finns det handlingsberedskap bakom varje idélåda dit idéer kanaliseras.

Matchningsfunktionen i ett myndighetsgemensamt system för idéhantering kan hjälpa goda exempel att få spridning på åtminstone två sätt. Dels för att idéer som redan finns i systemet matchas till sådana behov som redan lagts in, så att de direkt dyker upp om ett behov som redan funnit sin lösning matas in i systemet igen. Dels genom att medarbetare på alla inkopplade myndigheter kan se behovet och då kan berätta om ifall man känner till att och hur detta behov redan lösts på den egna myndigheten. Systemet underlättar också för medarbetare med liknande idéer från olika delar av offentlig verksamhet att hitta varandra och tillsammans jobba vidare med idéer och koncept. I ett idéhanteringssystem får en idégivare information om liknande idéer redan finns i systemet. Idégivaren kan då välja att i stället bygga vidare på befintlig idé och starta en diskussion eller samarbete med dem som redan tänker kring ett liknande problem.

Ökad transparens

Vidare är idéhanteringssystem ett sätt som förenklar återkoppling till idégivaren. Dels kan andra användare se vilka idéer som har kommit in och har möjlighet att lämna synpunkter både genom att markera sitt gillande för förslaget eller genom att kommentera det, och dels meddelas idégivaren om den ansvarige för en idélåda går vidare med idén. Återkopplingsfunktionen gör det också enklare att i innovationsarbetet involvera även de medarbetare som inte är

så bra på att komma med egna idéer. Synpunkter och vidareutveckling av idéer är också viktiga steg i innovationsprocessen.

Man skulle också kunna beskriva idéhanteringssystem som ett sätt att göra en viktig del av innovationsprocessen mer transparent och tydlig för medarbetarna eftersom det går att se t.ex. vem som är ansvarig för ett visst innovationsbehov, vilka idéer som inkommit och var i genomförandeprocessen de befinner sig.

Slutligen kan idéhanteringssystem vara ett verktyg för att föra in och integrera kunders och övriga intressenters behov och idéer i verksamhetsutvecklingen. De synpunkter, idéer och behov som artikuleras av medborgare, företag och andra kan föras in i systemet och därigenom matchas med rätt personer och kopplas samman med sådant utvecklingsarbete som bedrivs.

Det är värt att påpeka att ett idéhanteringssystem inte enbart är en IT-lösning, även om IT-stödet givetvis är en central komponent. Det krävs att kulturen stödjer nytänkande och att det finns mod att arbeta öppet med sina utvecklingsbehov och idéer. Ett idéhanteringssystem kan dock bidra med att skapa en tydligare struktur för idéhantering och innovationsarbete vilket gör att vi bedömer det som mer sannolikt att myndigheter lyckas arbeta strukturerat med innovationer och idéer med ett sådant system än utan.

Innovationsrådet föreslår att det i avsnitt 8.5.5 föreslagna utvecklings- och kompetenscentret tar ett projektägaransvar i inrättandet av ett myndighetsgemensamt idéhanteringssystem. Innovationsrådet bedömer att ett sådant arbete bör inledas med en behovsanalys hos myndigheterna och en analys av hur några befintliga idé- och kunskapshanteringssystem i offentliga organisationer i Sverige och utomlands fungerar samt hur genomförandet har gått i dessa organisationer. Vidare tror vi att det vore lämpligt att systemet först prövas på ett antal myndigheter men att systemet är öppet för samtliga statsanställda. Stor vikt bör läggas på hur själva implementeringen och introduktionen går till i de medverkade myndigheterna.

8.5 Stärk myndigheternas förmåga till ökad innovation och utveckling

8.5.1 Låt innovations- och förändringsarbete genomsyra rekrytering och löpande styrning av statliga myndigheter

Förslag: Förmåga till och erfarenhet av innovations- och förändringsarbete ska vara en del i kravprofilen vid rekrytering av myndighetschefer.

Bedömning: I samband med att regeringen utser en myndighetschef bör regeringen klargöra vilka förväntningar den har på myndighetens utvecklings- och innovationsarbete samt på myndighetens samarbete med andra myndigheter och aktörer. Hur detta arbete fortskrider ska därefter vara en del av den löpande dialogen med och styrningen av myndigheten.

Innovationsrådet är positivt till det arbete som regeringen har bedrivit för att utveckla rekryteringsförfarandet av myndighetschefer och att man tydliggjort kravprofilerna. Dock visar vår genomgång av annonser vid rekrytering av myndighetschefer (se avsnitt 5.4) att mer bör kunna göras vad avser innovations- och förnyelsedimensionen.

Ett viktigt led i att uppnå målet om en innovativ och samverkande förvaltning är rekryteringen av myndighetschefer. Vi menar att regeringen behöver tydliggöra kravet på ordinarie verksamhetsutveckling och i högre grad efterfråga tillänkta myndighetschefers förmåga att förnya verksamheten. Innovationsrådet föreslår därför att förmåga och erfarenhet av innovations- och förändringsarbete ska beaktas vid framtagandet av kravprofiler för rekrytering av statliga myndighetschefer.

I samband med att regeringen utser en myndighetschef ska regeringen klargöra vilka förväntningar den har på myndighetens utveckling och samverkan med andra myndigheter och aktörer. Regeringen bör även klargöra hur regeringen avser att följa upp detta. Det är i sammanhanget viktigt att göra en tydlig koppling mellan myndighetens utvecklingsinriktning och personliga målsättningar och incitament för myndighetschefen. Hur väl myndigheten och myndighetschefen lever upp till förväntningarna ska där-

efter vara en del av den löpande dialogen med och styrningen av myndigheten.

De statliga myndighetschefernas uppdrag och arbete ska genomsyras av hur de enskilt och i samverkan med andra kan utveckla och förnya verksamheten för att skapa värde för medborgare och företag. För att få en värdeskapande, innovativ och samverkande förvaltning behöver regeringen tydligare lyfta fram de statliga ledarnas uppdrag att förnya verksamheten. Förnyelseuppdraget bör vara en levande del i arbetet och i dialogen med uppdragsgivaren och gå som en röd tråd genom hela anställningen: från rekrytering och de löpande resultatdialogerna, avstämningarna, utvecklings- och lönesamtalen till det att uppdraget som myndighetschef avslutas.

8.5.2 Kunskap om incitament

Förslag: Arbetsgivarverket och Sveriges Kommuner och Lands-ting bör som en del i genomförandet av den offentliga arbetsgivarpolitiken närmare analysera olika former av incitament som kan gagna ett uthålligt förnyelsearbete utifrån en helhetssyn.

I avsnitt 6.4.1 ges en bakgrundsbeskrivning av hur man kan se på olika typer av incitament som ett sätt att ytterligare motivera medarbetarna och vilka utmaningar som finns med att tillämpa belöningsystem på komplexa arbetsuppgifter och i verksamheter med svårsmätbara resultat. Vi menar att det behövs mer kunskap om hur offentliga arbetsgivare arbetar med incitament och om det finns goda och dåliga exempel att lära av. Visserligen torde förutsättningarna för incitamentsstrukturer och system skilja sig åt mellan det privata och offentliga, men det är Innovationsrådets uppfattning att det trots detta torde finnas möjligheter att i betydande omfattning utveckla incitamentsstrukturer i det offentliga. Statliga myndigheter har stora möjligheter att tillsammans med de lokala arbetstagarorganisationerna genom lokala kollektivavtal åstadkomma verksamhetsanpassade regler i löne- och förmånsfrågor. Avtalen är viktiga verktyg att använda i arbetet med att effektivisera verksamheten inom det statliga avtalsområdet. En del av analysen skulle kunna omfatta dessa enskilda överenskommelser och huruvida myndigheter arbetar strategiskt med dessa för att främja nytänkande och förnyelse.

8.5.3 Ge myndighetschefer stöd att leda och utveckla innovativa och samverkande verksamheter

Förslag: Utveckla ett program för myndighetschefer som stödjer dem i arbetet att utveckla och förnya offentlig verksamhet.

Förslag: Utvecklings- och kunskapscentrumet (se förslag i avsnitt 8.5.5) ska erbjuda expertkunskap till myndighetsledning i frågor om verksamhetsutveckling.

Stödet till myndighetschefer för att utveckla och förnya statlig verksamhet är otillräckligt. Att driva innovations- och förnyelsearbete är svårt och kräver såväl specifik kunskap som stöd av mer individuellt slag. Vi tror därför att en framgångsfaktor för att vidareutveckla den statliga förvaltningen är att stärka myndighetscheferna i egenskap av förändringsledare.

Ledarskapsfrågorna är till allra största delen delegerade till myndigheterna. Det är myndighetscheferna som har ansvaret att anställa, lönesätta, utveckla, motivera och avveckla sin personal – men i grunden har myndighetscheferna även ansvar för att utveckla sitt eget ledarskap. Det finns en stor mängd aktörer som kan bistå myndighetschefer och andra att utveckla sitt ledarskap så att det främjar innovation och samverkan. Innovationsrådets bedömning är dock att det inledningsvis finns ett behov av att samordna sig kring dessa delvis nya frågor och skapa en gemensam grund utifrån de särskilda förutsättningar som gäller i offentlig verksamhet. Det är viktigt att detta baseras på den offentliga värdegrunden och blir en naturlig del av den gemensamma arbetsgivarpolitiken.

Innovationsrådet ser positivt på Arbetsgivarverkets och Ekonomistyrningsverkets gemensamma program för strategisk verksamhetsstyrning. Vi vill se antingen en utveckling av befintligt program, eller en start av ett nytt, där det primära syftet är att stärka cheferna i sin roll att leda innovativa och samverkande verksamheter. Programmet bör även i vissa delar rikta sig till centrala befattningshavare i Regeringskansliet, t.ex. statssekreterare och chefstjänstemän. Detta inte minst för att skapa en ökad gemensam förståelse för hur frågor om utvecklings- och förnyelsearbete kan hanteras i den löpande dialogen mellan departement och myndighet. Vid den fortsatta utvecklingen av ett sådant program bör även

erfarenheter från Vinnova tas tillvara eftersom de avser att utveckla program för innovationsledare i kommunerna.

En annan form av stöd som vi anser värdefullt att erbjuda myndighetschefer och deras närmaste chefer är expertstöd i frågor om verksamhetsutveckling med särskild fokus på innovation i offentlig verksamhet. Vi menar därför att det i avsnitt 8.5.5 föreslagna kompetenscentrumet även bör finnas experter som, om myndigheter har behov, kan ge ledningen råd i planering och upplägg av olika former av utvecklingsinsatser samt ge råd och stöd under arbetets gång. Vi ser däremot inte att denna resurs ska bistå i det praktiska genomförandet av utvecklingsarbetet.

8.5.4 Förtydliga utvecklingsperspektivet i den statliga värdegrunden

Förslag: Värdegrundsdelegationen och Arbetsgivarverket ska integrera frågor om innovation, utveckling och förnyelse i arbetet med att främja den statliga värdegrunden så att utvecklingsperspektivet förtydligas.

Värdegrundsfrågor och förnyelse ska vara en del av alla myndigheters organisationskultur och verksamhet. Innovationsrådet ser positivt på att regeringen har tillsatt en värdegrundsdelegation som ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Vi anser dock att det är problematiskt att värdegrundsdelegationen i sitt uppdrag saknar ett kundperspektiv och resonemang om vikten av att involvera medborgarna att öppet resonera om avvägningar mellan olika värden. Innovationsrådet ser därför ett behov av att värdegrundsarbetet breddas till att även inkludera frågor om myndigheternas ansvar att förnya och utveckla verksamheten och hur detta värde förhåller sig till de andra värdena i den offentliga värdegrunden. Vidare anser Innovationsrådet att värdegrundsarbetet måste fogas samman med strävanden att nå en mer utvecklingsinriktad organisationskultur på myndigheterna.

Innovationsrådet föreslår därför att Värdegrundsdelegationen och Arbetsgivarverket i samverkan integrerar frågor om innovation och förnyelse i arbetet med att främja värdegrundsarbetet i statsförvaltningen. Arbetsgivarverkets särskilda ställning som med-

lemsorganisation för statliga arbetsgivare gör myndigheten väl lämpad för uppgiften eftersom värdegrundsfrågorna utgör en del av den gemensamma statliga arbetsgivarpolitiken.

8.5.5 Inrätta ett utvecklings- och kompetenscentrum för tjänsteutveckling

Förslag: Bilda ett utvecklings- och kompetenscentrum för offentliga tjänster.

Bedömning: Det behövs en offentlig kraftsamling för att vidareutveckla offentliga tjänster utifrån kundens perspektiv och behov samt ett systemsynsätt. Det bör därför säkerställas att staten, företrädesvis genom att myndigheter som arbetar i nära kontakt med människor och företag, bygger upp ett utvecklings- och kompetenscentrum för utveckling av offentligt finansierade tjänster. Det är angeläget med en nära samverkan med kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting och andra intresserade partners för att fullt ut kunna arbeta utifrån människors och företags behov i deras kontakter med det offentliga.

I centrumet samlas olika kompetenser i syfte att

- stödja myndigheterna att bygga upp kunskap om människors och företags behov av offentliga tjänster utifrån ett helhetsperspektiv, t.ex. utifrån olika s.k. livshändelser, människors beteenden, val av kanaler, regionala aspekter etc., samt att
- i samverkan vidareutveckla offentliga tjänster utifrån dessa kunskaper.

Vi anser att det behövs en permanent utvecklingsmiljö med en kritisk massa av olika kompetenser i vilken kunskap om människors och företags behov kan förädlas och tillämpas. Förutsättningarna för metodutveckling och lärande över olika gränser underlättas också med en sådan miljö. Genom att i praktiskt inriktade utvecklingsarbeten kombinera myndigheternas befintliga kompetens med t.ex. kompetens inom beteendevetenskap, systemteori, etnologi, design, statistik, och juridik tror vi att offentlig verksamhet kan utvecklas så att det blir lättare för människor och företag att förverkliga sina projekt i Sverige.

Centrumets yttersta syfte ska vara att ge handfast stöd till samverkande organisationer för att stödja en helhetsinriktad utveckling utifrån kundens perspektiv och behov med hjälp av olika metoder och angreppssätt. Stöd ska även kunna ges genom metodutveckling, kunskapsspridning och genom att tillhandahålla mötesplatser mellan systemets olika aktörer.

Utifrån centrumets syfte kommer en central uppgift vara att fördjupa kunskapen om vissa livs- och verksamhetshändelser och analysera hur det offentliga kan möta olika behov i dessa på ett för kunden bättre sätt. Genom detta arbete kommer livs- och verksamhetshändelser kunna bli en utvecklad samverkansmetod för att på ett strukturerat sätt tydliggöra hur olika offentliga aktörer gemensamt kan skapa ett större värde för medborgare och företag än vad de kan åstadkomma var och en för sig.

Organisationsform och finansiering

Detta utvecklings- och kompetenscentrum bör enligt vår mening vara en sammanslutning av utvecklingsorienterade organisationer, förslagsvis till att börja med sådana myndigheter som arbetar i nära kontakt med människor och företag, så som Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket. Även en stabsmyndighet som Ekonomistyrningsverket menar vi bör ingå i denna sammanslutning.

Det är Innovationsrådets mening att centrumet bör organiseras utifrån medlemmarnas egna behov och önskemål såvitt avser livshändelser och liknande perspektiv. Samtidigt som detta betänkande utarbetas och färdigställs under våren 2013 har diskussioner inletts inom ramen för Arbetsgivarverket, E-delegationen och GD-föreningen²⁶ om behovet av ett närmare samarbete mellan statliga myndigheter i gemensamma frågor. En fråga som diskuteras särskilt i detta sammanhang är om det är önskvärt och nödvändigt för statliga myndigheter att inrätta en särskild organisation eller plattform för sådana frågor. Det är Innovationsrådets uppfattning att regeringen bör följa och stödja diskussionerna och arbetet med denna inriktning. Om de statliga myndigheterna själva skapar en lämplig plattform bör regeringen låta denna process fortlöpa. Om arbetet

²⁶ GD-föreningen är ett nätverk för statliga myndighetschefer.

emellertid inte förs framåt så att det vid utgången av 2013 finns tydliga indikationer beträffande mål och inriktning på en framtida organisation, är det Innovationsrådets mening att regeringen mer handfast bör styra detta arbete, exempelvis genom att formulera ett särskilt uppdrag till berörda myndigheter. Vi vill även fästa E-delegationens uppmärksamhet på denna organisatoriska lösning inför deras överväganden om hur delegationens arbete ska föras vidare.²⁷

En särskild fråga i detta sammanhang är hur kommuners och landstings arbeten utifrån kundens process, t.ex. i form av livshändelser, kan stödja de statliga myndigheternas arbete och vice versa. Vi ser som en möjlig väg att centrumet bl.a. bedriver konkreta utvecklingsprojekt regionalt. Sveriges Kommuner och Landsting blir därför också en viktig samarbetspartner.

En möjlig form för organisering är att myndigheterna bildar en ideell förening. Det ligger i linje med regeringens riktlinjer att bedriva verksamhet i privaträttslig form när staten och en annan part, t.ex. från kommun, landsting eller näringsliv, engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen, vilket sannolikt t.ex. kan bli fallet i de olika utvecklingsprojekten.²⁸ Vi anser att den form för frivillig samverkan i vissa frågor som sedan 1995 finns organiserad mellan universitet och högskolor i Sveriges universitets- och högskoleförbund kan tjäna som en möjlig förebild.

Föreningen bör på några års sikt kunna vara helt medlems- och avgiftsfinansierad. För att verksamheten ska få en kraftfull start föreslår vi att regeringen inledningsvis tillskjuter en ansemlig del av de cirka 19 miljoner kronor som frigörs i och med avvecklingen av E-delegationens arbete. När Verket för förvaltningsutveckling avvecklades 2007 överfördes motsvarande cirka 19 miljoner inom Utgiftsområde 2 till anslaget 1:1 Statskontoret för finansiering av E-delegationen.²⁹

²⁷ Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

²⁸ Prop. 1995/96:61 (bet. 1995/96:LU7, rskr. 1996/97:79).

²⁹ Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 2, s. 82.

8.5.6 Utveckla förmågan i Regeringskansliet att stödja förändringar utifrån en helhetssyn

Förslag: Utveckla Regeringskansliets förmåga att stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet utifrån människors och företags behov, politikens syften och det offentliga komplexitet.

Bedömning: Försöksverksamheter genomförs i Regeringskansliet i syfte att vidareutveckla metoder för att i samverkan över departementsgränser och tillsammans med andra aktörer analysera livs- och verksamhetsändelser samt andra komplexa system.

För att främja innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet behövs perspektivskiften. Utvecklingsarbetet i offentlig verksamhet måste därför tydligare utgå från de behov människor och företag faktiskt har, de värden politiken syftar till att åstadkomma och det faktum att offentlig verksamhet är komplex. Sådana perspektivskiften kan nås genom livshändelser och ett systemsynsätt. Regeringskansliet har en särställning bland statliga myndigheter att överblicka och utifrån syftet med politiken hantera sådana helheter och relationer för att bistå regeringen med koordinering och samordning (se avsnitt 5.5).

Behovet av att kunna hantera komplexitet och dra slutsatser ur stora mängder information ökar i samhället. Hur väl olika system är anpassade efter människors behov eller skapar värde för samhället i övrigt - exempelvis genom att hindra smittspridning - avgörs ytterst inte av enskilda myndigheter. Regeringskansliet får en viktig roll i kommunikationen mellan olika delar av systemet och att följa upp och påverka systemets samlade utfall.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition efterfrågas kunskap om hur sektorsövergripande arbete bedrivs och förslag på ändamålsenliga arbetsformer i Regeringskansliet som ger förutsättningar för en effektiv styrning. Vi menar att väl etablerade metoder för att arbeta med komplexa system skulle kunna vara ett möjligt svar på detta. Vi tror att denna typ av synsätt och metoder skulle kunna bli en avsevärd hävstång för innovation och nytänkande i offentlig verksamhet och menar att ett antal försöksverksamheter därför vore intressanta att genomföra. Berörda delar av Regerings-

kansliet bör därför vara en aktiv samarbetspartner i de försöksverksamheter som föreslås i avsnitt 8.2.

Regeringskansliet bör följa arbetet dels för att öka myndighetens egen kunskap om hur livshändelser kan användas som samverkans- och styrmodell, och dels för att kunna stötta centrumet på lämpligt sätt. Innovationsrådet anser att det i sitt arbete varit en styrka att kunna erbjuda en mötesplats och verka mellan Regeringskansliet och andra myndigheter, t.ex. i arbetet med miljöprovningprojektet och zoonossamverkan. Det föreslagna utvecklings- och kompetenscentret bör utveckla denna form av samverkan ytterligare.

Regeringens aviserade översyn av Regeringskansliet

I den förvaltningspolitiska propositionen görs bedömningen att en översyn av Regeringskansliet bör genomföras.³⁰ Bakgrunden är att Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av verksamheter och myndigheter bör bedrivas strategiskt utifrån regeringens samlade politik och med beaktande av angivna prioriteringar. Vidare pekar regeringen på att en väl avvägd och tydlig gränsdragning mellan Regeringskansliet och statsförvaltningen i övrigt är en förutsättning för en effektivt fungerande förvaltning. Arbetsformerna inom Regeringskansliet bör därför enligt regeringen även fortsatt utvecklas. Vi anser att en översyn av Regeringskansliet även bör inkludera en analys av andra länders reformarbete och diskussioner om kansliernas och ministeriernas roll, förutsättningar och arbetssätt i en globaliserad, komplex, snabb och kunskapsintensiv omvärld samt hur man arbetar med att stödja och stimulera en innovativ offentlig verksamhet.

8.5.7 Tydligare uppföljning av utveckling och samarbete

Förslag: Riksrevisionen finner former för att granska hur myndigheter under regeringen lever upp till kraven på fortlöpande verksamhetsutveckling och samarbete, enligt myndighetsförordningen.

³⁰ Prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135), s. 100.

Ansvar för att fortlöpande utveckla den statliga verksamheten ligger på respektive myndighet. Myndigheter ska också samarbeta för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete. Det finns menar vi ingen tydlig uppföljning i dag av i vilken mån myndigheter lever upp till 6 § myndighetsförordningen. Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Som vi beskrivit i avsnitt 5.8.1 måste detta även innefatta de krav som ställs i myndighetsförordningen.

8.6 Pröva nya instrument för sociala investeringar

I vårt uppdrag ingår att bedöma hur olika styrmedel kan användas för att säkerställa genomslag för bättre resursutnyttjande. Vidare ska vi föreslå åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbete. Otillräcklig helhetssyn, s.k. stuprörspromblem, och bristande långsiktighet nämns återkommande som orsaker till att effektiviteten i den offentliga sektorn inte alltid är tillfredsställande. Listan på ineffektiv resursanvändning orsakad av kortsiktiga och segmenterade strukturer kan göras lång. Samtidigt finns goda skäl att ha en specialiserad organisation och strama regler för budgetdisciplin. Innovationsrådet ser dock att det finns metoder som inom ramen för nuvarande system kan användas för att effektivisera offentlig verksamhet och hushålla bättre med skattemedel.

8.6.1 Inrätta en statlig social investeringsfond

Förslag: Inrätta en social investeringsfond med staten som huvudman. Fondens huvudsyfte ska vara att minska omfattningen av sådana samhällsproblem som kan förebyggas och därigenom främja ett effektivare resursutnyttjande över tid och mellan sektorer och huvudmän. Ge en särskild utredare i uppdrag att mer i detalj utreda hur genomförandet ska gå till.

I avsnitt 5.9.1 har vi gett en bakgrundsbeskrivning till vad en social investeringsfond är. En social investeringsfond främjar långsiktig

stabilitet och helhetssyn utifrån individuella behov. Att fondera pengar och specifikt anslå dem för sociala insatser är ett sätt att garantera att medlen för dessa insatser finns tillgängliga oavsett konjunktur och politisk majoritet. Detta bidrar till att skapa uthållighet och långsiktiga förutsättningar som krävs för vissa svårlösta samhällsproblem.

När medlen sätts i en separat fond kan de avsättas enkom för att stödja de individer, eller det problem, som de är tänkta att hantera. Fonden skapar en struktur för att fokusera på individen, eller försöket att lösa en särskild utmaning, och man kan på så vis bättre överbrygga de separerade organisationerna ("stuprören") och samla finansiering och kompetens kring den uppgift fonden har att hantera.

Fokus på resultat, evidens och lärande

Många tycks vara överens om att kunskapen om åtgärders effekter och lärandet av goda exempel har potential att bli bättre inom offentlig sektor. En social investeringsfond kan vara en metod för att bli bättre på att jobba systematiskt med detta. I och med att resultatet av insatser som fått finansiering från sociala investeringsfonder noggrant beräknas och följs upp kan fonden vara en pusselbit i att bygga upp ytterligare kunskap om vilka åtgärder som fungerar.

Tänkbara fokusområden för den sociala investeringsfonden

Fonden ska inrikta sig på områden där starka belägg finns för att ett lyckat utfall kan spara resurser för det offentliga i framtiden. Det kan t.ex. vara:

- att minska återfallsförbrytande hos fängelsedömda,
- att ge stöd till personer med särskild risk att inte klara skolan,
- att påverka människor till hälsosammare kost- och motionsvanor,
- att minska förekomsten av hemlöshet,
- att bryta ett missbruk, eller
- att öka sysselsättningen för en grupp med svårigheter på arbetsmarknaden.

Invändningar mot sociala investeringar

Det finns ett antal invändningar som förekommer i diskussionen kring sociala investeringar och investeringsfonder som vi anser viktiga att belysa. Den mest givna är tveksamheten mot att det önskade resultatet av investeringen faktiskt infaller. Det går inte att veta på förhand exakt hur många individer som kommer att bli hjälpta av en viss åtgärd. En insats innebär alltid en risk där den eventuella förlusten består i kostnaden för insatsen. Det som beslutsfattare kan stödja sig på är då främst rådande kunskap om effektiviteten i befintliga förebyggande metoder. Sannolikheten att insatsen lyckas får sedan relateras till dess kostnad, till den potentiella besparingen samt den förväntade kostnaden av att andra insatser uteblir. Det bör samtidigt noteras att det även finns en form av risktagande i att *inte* vidta förebyggande åtgärder.

En annan invändning är att de tidiga insatserna riktas till personer som hade klarat sig lika bra utan dessa insatser. Ju tidigare man sätter in insatser, desto billigare är de ofta, och desto mindre kostnader har hunnit uppstå på grund av det har gått snett. Samtidigt är det svårare att urskilja en persons risker att hamna i utanförskap, kriminalitet eller ohälsa ju yngre denne är. Det går aldrig att säkert veta vad det kontrafaktiska utfallet hade blivit om en person inte fått del av en insats. Det går dock att använda sig av statistik och riskfaktorer för att ungefärligt bestämma vilka personer som ligger i riskzonen, och i efterhand kan man jämföra med kontrollgrupper för att få en bild av insatsens effektivitet. Att sätta in extraresurser för att hjälpa en person att klara skolan och hålla sig ifrån destruktiva miljöer är givetvis kostsamt. Men om det förhåller sig så att varje person som hamnar i livslångt utanförskap kostar samhället 10–15 miljoner kronor räcker dock en relativt låg träffsäkerhet för att en rimlig insats ändå ska vara värd sin kostnad.³¹

Fondkonstruktionen är vidare ett dyrare alternativ än att pengarna går direkt till berörd verksamhet. Det krävs administration och resurser för att bestämma vilka satsningar som ska göras och för att genomföra de utvärderingar och analyser som krävs för att räkna ut vilka effekter och ekonomiska konsekvenser verksamheten har fått och hur resultatet ska fördelas. Om man vet att det i regel är i skolan och förskolan det behövs förstärkning för att minska risken för framtida problem kan man hävda att resurserna

³¹ Nilsson, I. (2013) *Helhetssyn och långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande*.

hellre borde destineras direkt till skolan i stället för till en fond. Mot detta ska ställas att även om administrationen är en kostnad så är den också nödvändig för att man ska kunna veta att förväntade effekter verkligen inträffar, besparingar görs och avskrivningar kan genomföras. Annars finns en risk att satsade medel kommer att gå till annan verksamhet än den avsedda eller till verksamhet som inte leder till verkliga resultat. En noggrann uppföljning och beräkning av insatsernas resultat är en central del i beslutsunderlaget för att kunna ta risken att flytta resurser till tidiga förebyggande insatser.

Ett argument som kan framföras mot en *statlig* social investeringsfond är att det är kommunerna som sköter den stora merparten av verksamhet som riktas mot barn och unga. Verkligheten tycks dock visa att nuvarande investeringar i humankapitalet sällan är tillräckliga för att alla individer ska klara skolan och få en trygg uppväxt. Vidare är det staten som uppbär kostnaderna för dessa individer om de hamnar i exempelvis rättssystemet, kriminalvården, socialförsäkringssystemet och i arbetsmarknadsåtgärder. Därför är det också i statens intresse att det förebyggande arbetet är framgångsrikt och bedrivs i tillräcklig omfattning. Att stora delar av kostnaden för utanförskapet hamnar på en annan huvudman än den som råar över de förebyggande åtgärderna gör att incitamentsstrukturen som kommunen möter inte speglar de fulla kostnaderna och nyttorna för samhället. Det ligger således i statens intresse att verka för vissa tidiga insatser även i kommunal verksamhet.

Om fonden inte delar ut pengar på ett enhetligt sätt till alla kommuner eller landsting kan man vidare argumentera för att det blir problem med likvärdigheten över landet. Detta problem kan till viss del hanteras genom att fonden har tydliga beslutskriterier för vilka insatser som ska få stöd av fonden och att urvalet sker på basis av inkomna ansökningar snarare än att fonden själv gör ett uppsökande arbete. En annan fördel med att ha ett ansökningsförfarande är att det visar på en vilja lokalt, en förankring som är nödvändig för att arbetet ska lyckas.

Om staten tillhandahåller socialt investeringskapital minskar incitamenten för kommunerna att själva sätta undan medel för detta. Så länge det statliga fondkapitalet inte räcker för att göra alla potentiellt lönsamma preventiva insatser finns dock vinster att plocka hem för kommunen genom att också investera egna medel för detta. Ett sätt att mildra undanträngningen kan vara genom ett medfinansieringskrav för att få ta del av fondmedlen.

Även om det förebyggande arbetet fungerar så att exempelvis färre brottslingar behöver kriminalvård, färre uppsöker sjukvården och färre behöver hem för vård eller boende eller missbruksvård är det inte säkert att det minskade behovet fullt ut går att omsätta till en ekonomisk besparing i offentliga budgetar. Det är många kostnader som under överskådlig tid är fasta för den offentliga aktören, t.ex. lokaler och personal. På sikt är fler förändringar möjliga, men man bör vara medveten om att alla ekonomiska vinster inte kommer att ske automatiskt, utan det kommer att kräva ledarskap och en hel del obekväma beslut för att plocka hem vinster och omfördela resurser till andra områden.

Finansiering

I de kommuner som inrättat sociala investeringsfonder har startkapitalet möjliggjorts genom tidigare års överskott eller genom avyttring av aktier. Vi har övervägt olika alternativ för en statlig social investeringsfond och menar att det bör utredas om kapitalet helt eller delvis kan avsättas från Europeiska socialfonden. Vi redogör nedan för våra skäl men anser att frågan behöver utredas närmare.

Europeiska socialfonden är en EU-fond som finansierar insatser som syftar till att främja kompetensutveckling och motverka utanförskap. De två olika programområdena är inriktade på kompetensförsörjning (vidareutbildning av redan anställda personer) och ökat arbetskraftsutbud (åtgärder för personer långt ifrån arbetsmarknaden). Under perioden 2007–2013 har Sverige tilldelats 6,2 miljarder kronor ur Socialfonden. Lika mycket pengar ska tillföras genom medfinansiering från den som mottar medlen. Det finns fyra programkriterier kopplade till fonden: innovativ verksamhet, lärande miljöer, samverkan och strategisk påverkan. Projekten som bedrivs ska leda till resultat på individ-, organisations- och strukturnivå.³²

I en utvärdering av innevarande programperiod framgår att socialfondsprogrammet förvisso fått en hel del goda resultat på individnivå, men att effekterna på strukturell nivå inte har infunnit sig i tillräckligt hög utsträckning. Bland orsakerna till detta nämns bristande ägarskap (hos t.ex. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsdepartementet), projektifiering samt att projekten många gånger är för dyra och innovativa och inte är

³² Svenska ESF-rådet 2011 -10-12, *Om socialfonden*.

genomförbara inom ramen för den ordinarie verksamheten. I utvärderingen nämns också att det krävs ett väl utvecklat lärsystem som säkerställer att den projektbaserade kunskapen tillvaratas. Som möjliga vägar att utveckla Europeiska Socialfonden för nästa programperiod som kan leda till ett större strukturellt avtryck nämns ökad toppstyrning med problemformuleringsprivilegium och operativt ansvar koncentrerat till betydligt färre aktörer än i dag eller att fördela en ökad andel medel på nationell nivå i stället för att över 90 procent fördelas på regional nivå som i dag.³³

Vi menar att ett steg mot ökad strukturell påverkan och tydligare ägarskap skulle kunna vara att avsätta en del av pengarna från Europeiska socialfonden till en social investeringsfond. Mot detta talar att flera av de möjliga områdena för förebyggande åtgärder som vi föreslår ligger utanför de huvudsakliga syften som Europeiska Socialfonden har, samt att denna finansieringsmetod inte skulle tillföra extra kapital som kan vara nödvändigt för att ta sig över investeringspuckeln. Oavsett om medlen tas från ESF är ESF-rådet möjlig förvaltare av fonden. Utredaren behöver göra en fördjupad analys i denna del.

8.6.2 Utfärda obligationer för samhällspåverkan

Förslag: Utfärda en ny form av statlig samhällspåverkande obligation i en försöksverksamhet. En särskild utredare ges i uppdrag att mer i detalj utreda hur genomförandet ska gå till.

Bedömning: Eftersom denna fråga också rör finansiering av sociala insatser bör detta utredas tillsammans med inrättandet av en social investeringsfond (förslagsavsnitt 8.6.1).

Attrahera nytt kapital och kreativitet till svårlösta samhällsfrågor

I avsnitt 5.9.2 har vi närmare beskrivit vad en obligation för samhällspåverkan är. Skäl som talar för samhällspåverkande obligationer är delvis de samma som för en social investeringsfond (se 8.6.1). Det är ytterligare ett instrument för att koordinera insatser för en specifik målgrupp och arbeta organisationsövergripande,

³³ Ramböll (2012), *Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige – preliminära resultat*.

fritt från ordinarie struktur (och dess ”stuprör”). Men obligationerna skiljer sig bl.a. på så vis att de syftar till att attrahera helt nytt kapital för vissa svårlösta samhällsfrågor. Detta ger möjligheten att testa nya metoder utan att riskera offentliga medel. Samtidigt ges investerare en investeringsmöjlighet i en ny typ tillgångsslag vilket ger dem möjlighet att sprida sina risker (portföljdiversifiering) och förbättra sin goodwill och sitt samhällsansvar. Även människor och företag som inte har investeringar som huvudsaklig sysselsättning ges möjlighet att investera kapital i något som både kan ge ekonomisk avkastning och som stödjer arbetet för demokratiskt fattade mål om samhällsutvecklingen. Innovationsrådet ser här en potential för ökat samhällsengagemang, ”delägarskap” och yttre tryck. Dels blir det fler som aktivt efterfrågar att åtgärderna verkligen leder till resultat och intresserar sig för hur det går jämfört med traditionellt finansierade insatser. Dels skulle man kunna tänka sig att fler får intresse av att genom ideellt engagemang bidra till att effektmålet uppnås. Noggrann uppföljning av verksamhetens effekter är en central del i upplägget och ger förutsättningar för lärande och ansvarsutkrävande. Genom att fokus är på utfallet av insatsen – vilket resultat som faktiskt har uppnåtts i samhället – inte på hur man lyckas åstadkomma detta, öppnar obligationerna upp för nya kreativa metoder och arbets sätt. Till skillnad från vissa andra s.k. pay-for-success-lösningar ges dock själva utförarorganisationen, ofta en frivilligorganisation, långsiktiga förutsättningar att verka genom fleråriga kontrakt och det är investerarna som står för den finansiella risken.

En obligation av det här slaget ska alltså finansiera preventiva eller rehabiliterande åtgärder som – om de lyckas – leder till besparingar för det offentliga.³⁴ Områden som kan vara lämpliga för att pröva detta instrument är desamma som nämns i avsnittet om sociala investeringsfonder (se avsnitt 8.6.1).

Målen som sätts för vad en samhällspåverkande obligation ska uppnå ska vara utfalls- och effektinriktade – inte prestationsinriktade. Fokus är på vad som faktiskt har uppnåtts, inte vad som har gjorts. Om målet är att minska drogmissbruket ska effekten inte mätas i antal deltagare i programmet, mängden terapitimmar eller behandlingar, utan t.ex. i hur många i målgruppen som faktiskt är drogfria en viss tid efter programmen eller hur antalet drogrelaterade brott har utvecklats i populationen.

³⁴ Syftet är inte att ersätta andra skattefinansierade insatser, utan att bidra med medel till ytterligare offentliga insatser som inte hade rymts inom den offentliga budgeten.

Vid utformningen av det program som obligationen ska finansiera måste en rad olika risker bedömas och hanteras. En viktig sådan är vad som händer med målgruppen för obligationen om programmet misslyckas. För att programmet ska vara etiskt försvarbart är det viktigt med en plan som säkerställer att målgruppen för insatsen inte riskerar att få en sämre situation än i ursprungsläget.

Det är viktigt att instrumentet utformas på ett sådant sätt att det fortfarande är de politiska beslutsfattarna som sätter målen för vad som ska uppnås.

Den svenska välfärdsmodellen skiljer sig i hög grad från de anglosaxiska där instrumentet har utvecklats och börjat användas.

Frivilligorganisationer och välgörenhet spelar en större roll i dessa länder och vissa områden som skulle kunna vara aktuella för obligationsfinansierad verksamhet där är sådant som redan är omhändertaget av det offentliga i Sverige. Innovationsrådet anser dock att instrumentet samhällspåverkande obligationer bör kunna anpassas till svenska förhållanden, t.ex. genom att öppna upp för att utförorganisationerna inte bara måste vara frivilligorganisationer utan också kan vara offentliga utförare, företag eller sociala företag. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att ett företag anställer ett antal personer – vilka har svårt på arbetsmarknaden och som har kriminell bakgrund, eller är på väg in i kriminalitet – som en del i ett program för att få dessa personer att bli självförsörjande och hederliga medborgare. Man skulle även kunna tänka sig att en kommun, eller privat bostadsföretag, genom obligationsfinansieringen kan bygga fler bostäder för att frigöra boende till personer som lever i hemlöshet, vilket förutom mänskliga vinster också kan minska kostnaden för bl.a. akutsjukvård och polisinsatser relaterade till denna grupp. Genom att pröva samhällspåverkande obligationer i flera olika sammanhang och länder ges möjligheten att bygga upp kunskap om instrumentet som sådant.

Ett potentiellt metodproblem för denna typ av instrument är om det startas många olika förebyggande projekt med delvis samma målgrupp – så att flera individer eller geografiska områden tar del av flera insatser som finansieras av olika obligationer, sociala investeringsfonder eller ordinarie skattemedel. Då kan det vara svårt att isolera effekten av ett enskilt projekt, och det finns en risk att det betalas två gånger för samma resultat. Detta är ett problem som noga måste övervägas vid utformning och avgränsning av projekt. Om det bedöms vara för svårt att göra en skäligen isolering av obligationsprojektets effekter från andra pågående, offentligt finansi-

erade initiativ, är det sannolikt bättre att i stället genomföra insatserna inom ramen för en social investeringsfond.

Det är också viktigt att vara medveten om risken för skeva urval och att noga utforma belöningsystemet så att det inte är möjligt att skapa framgång genom att enbart välja att ta sig an "lovande" fall.

9 Konsekvensanalys

Inledning

I detta avsnitt resonerar vi kring de konsekvenser som Innovationsrådets förslag kan leda till. Eftersom uppdraget består i att föreslå åtgärder som ska leda till förändringar i ett senare led är det givetvis svårt att säga med någon exakthet vad som kommer att ske eller hur stora effektiviseringar som genereras genom de innovationer som våra förslag förhoppningsvis kan bidra till att lägga grund för. Här ges därför en grov och översiktlig bild av möjliga effekter av våra förslag. Någon skulle kunna hävda att vi i vissa fall extrapolerar händelseutvecklingen väl långt från det faktiska förslaget, men vi väljer att hellre närma oss den extremen än att vara allt för försiktiga. Avsnitten nedan utgår från kraven i kommittéförordningen.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

I flera av våra förslag vill vi se samverkan tvärs över samhällsnivåerna, där såväl stat, kommuner och landsting ingår. Inga av de förslag som läggs påverkar dock den kommunala självstyrelsen, då all medverkan från kommuner och landsting föreslås ske på frivillig basis och varken lagar, åtaganden eller finansiell styrning föreslås förändras på ett sätt som påverkar självstyrelsen.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

De förslag som kan ha mest direkt effekt på brottsligheten är förslagen om att inrätta en statlig social investeringsfond och att utfärda obligationer för samhällspåverkan. Båda dessa förslag syftar

till att skapa finansiella förutsättningar för att i ökad utsträckning bedriva olika typer av förebyggande verksamhet. Några av de tydligaste tillämpningsområdena för dessa finansiella instrument är insatser till personer som riskerar att hamna i kriminalitet och åtgärder för att förebygga återfall för personer som lämnar fängelser eller att bryta missbruk. Om programmen är framgångsrika får de effekt bl.a. i form av minskad brottslighet.

Också förslagen om att närma sig svårlösta samhällsproblem genom ett systemsynsätt och livshändelseperspektiv har potential att leda till ett mer effektivt arbete och ändamålsenlig samverkan mellan myndigheter, inte minst vad gäller brottsprevention. Genom ökad helhetssyn och utbyte mellan myndigheter blir det enklare att identifiera brister i systemet och fall som hamnar mellan stolarna.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Innovationsrådet ser att flera av de innovationer som görs och tillämpas inom offentlig sektor innebär att förutsättningarna för att tillhandahålla god offentlig service i glesbygden kan förbättras. Inte minst utvecklingen inom vården och omsorgen visar på detta, t.ex. möjligheten att själv ta vissa prover och få svar utan att behöva åka till en vårdinrättning, att tala med doktorn via videolänk eller att låta kameror ersätta vissa nattliga rutinronder i hemtjänsten.

Genom fortsatt innovations- och utvecklingsarbete tror vi att fler smarta lösningar som gör offentlig service mer tillgänglig och effektiv, oavsett geografisk position, kommer att utvecklas.

Innovationsrådet tror vidare att ett utvecklat arbete utifrån kundens behov, bl.a. inom ramen för livs- och verksamhetskändelser, kan vara ett sätt att fånga och hantera de eventuella regionala skillnader som finns mellan olika kunders behov.

Konsekvenser för små företag

En av våra grundläggande budskap i betänkandet, att offentlig sektor i högre grad måste utgå från människors och företags behov och situation, syftar just till att göra det enklare att leva sina liv eller bedriva sina verksamheter. Innovationsrådets bedömning är att vårt förslag om att höja offentlig verksamhets kompetens att

jobba med livs- och verksamhetsändelser som metod kommer att leda till att enskilda i ökad utsträckning kommer uppleva att kontakterna med det offentliga är smidiga, att tjänsternas kvalitet är hög och servicen god.

Förslagen om social investeringsfond och samhällspåverkande obligationer kommer påverka företag med en social affärsidé eftersom reformen tillgängliggör kapital till sociala ändamål.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Sett till antalet anställda är den offentliga sektorn en kvinnodominerad bransch. Att stimulera kreativitet och innovationer i offentlig sektor tror vi därför kan ha en särskilt positiv effekt på en mycket stor grupp kvinnor. Dels kan innovationer leda till att förenkla olika arbetsprocesser vilket gör vardagen bättre för de anställda. Dels tror vi att många av innovatörerna kommer att vara kvinnor, vilket kan stärka såväl innovatörens självkänsla som bidra med ytterligare förebilder för andra kvinnor och påverka självbild och framtida yrkesval. Det finns också kopplingar mellan kreativa arbetsplatser och bättre hälsa hos de anställda. I förlängningen kan innovationer och utvecklingsarbete i offentlig sektor leda till stoltare medarbetare och ökad status för offentliga arbetsplatser, vilket p.g.a. könsfördelningen i arbetskraften kommer gynna kvinnor särskilt mycket.

Det arbete med livshändelser som Innovationsrådet föreslår är ett sätt att bättre förstå individens olika behov. Om detta kombineras med genuskompetens ges extra goda förutsättningar att identifiera hur offentliga tjänster kan utformas för att tillgodose olika behov. En av de livshändelser som innovationsrådet föreslår som prioriterad att jobba vidare med "att vara sjuk" omfattar i större utsträckning kvinnor än män, och att förbättra medborgarens situation i den livshändelsen kommer därför särskilt förbättra livskvaliteten för kvinnor. En annan är omsorg om nära anhörig.

Det finns de som menar att kvinnors idéer och förslag inte tas på lika stort allvar som mäns. Genom vårt föreslagna idéhanteringsystem minskar den typen av risker eftersom det är själva idén, inte vem som är idégivaren, som sätts i fokus. Det skulle i så fall kunna leda till att fler kvinnor ser sina idéer och förslag bli förverkligade. En tydlig process och uttalade sällningskriterier tror vi också kan bidra till att mäns och kvinnors idéer behandlas mer lika.

Förslagen om social investeringsfond och om samhällspåverkande obligationer syftar till att finansiera olika former av förebyggande åtgärder, framförallt för att minska olika former av utanförskap och kriminalitet. I dag är majoriteten av dem som inte klarar målen i skolan pojkar. Bland dem som är intagna på fängelser, lever i hemlöshet eller har allvarligt missbruk är majoriteten män. Insatser som minskar förekomsten av dessa problem skulle därför sannolikt särskilt gynna män som grupp. Samtidigt är det viktigt att göra en genusanalys av fördelningen av fondens och obligationens investeringar så att inte problem som drabbar kvinnor negligeras.

Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

De förebyggande och rehabiliterande åtgärderna som kommer möjliggöras till följd av förslagen om social investeringsfond och samhällspåverkande obligationer kommer sannolikt öka möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Exempelvis är det en större andel i gruppen utlandsfödda som har problem att klara skolan och ta sig in på arbetsmarknaden (vilket i sig är förknippat med en rad andra riskfaktorer), och många av de sociala investeringarna bör därför med fördel riktas till denna grupp.

En av de livshändelser som Innovationsrådet pekar ut som viktig att följa och utveckla är ”att komma till Sverige”. Om rådets förslag kring ett förstärkt arbete utifrån livshändelser får gehör och det förbättringsarbete utifrån en systemsyn som pågår på Migrationsverket därigenom kan underlättas, kommer också detta ha en påtaglig inverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Våra förslag syftar till att stimulera innovation, handlingskraft och bättre styrning och metoder hos myndigheterna. Vilka samhällsekonomiska effekter som kan bli följden av detta är omöjligt att beräkna, men vi är övertygade om att innovationer, helhetssyn och kundfokus behövs och avsevärt kan bidra till samhällsekonomiska vinster. För att illustrera detta vill vi nedan ge några få exempel på

innovationer som lett till betydande förbättringar, eller potentiella besparingsområden, och som om de togs tillvara på och utökades till fler områden (geografiskt eller politiskt) skulle kunna innebära såväl betydande kvalitetshöjningar som sparade resurser:

- På Ryhovs sjukhus i Jönköpings läns landsting har man genom självdialys, där de patienter som vill och kan själva är med och producerar sin egen vård, skapat större flexibilitet, självständighet och kunnande hos patienterna samtidigt som personalkostnaden minskat med 20–25 procent.
- Genom att skapa patienthotell för bl.a. nyförlösta mammor och cancerpatienter har sjukhus kunnat erbjuda fler vårdplatser, hemtrevligare miljö, bättre möjligheter för anhöriga att bo tillsammans med patienten och snabbare återhämtning, samtidigt som kostnaden per vårdplats kunde minskas till ungefär en tredjedel.
- I Sundsvall kommun har man inom hemtjänsten gjort försök med att helt anpassa insatserna efter kundernas dagliga behov och önskemål. Förutom hög nöjdhet hos de äldre har detta förbättrat tryggheten för de boende (mätt i 30 procent färre larm samt ökad personalkontinuitet), samtidigt som sjukskrivningarna hos personalen har minskat med 11 procent och de totala kostnaderna har sjunkit med drygt två procent (se även avsnitt 4.3.2).
- Genom vårdepisodersättningsystem för knä- och höftprotesoperationer som Stockholms Läns Landsting har prövat på Karolinska Universitetssjukhuset har man sänkt kostnaden per operation med ca 17 procent.¹
- När enklare prover blir möjliga att ta hemma och skicka in för analys, i stället för att man måste göra ett fysiskt besök på vårdcentralen, ökar flexibiliteten och tillgängligheten för medborgarna, samtidigt som det får positiva samhällsekonomiska konsekvenser eftersom medborgaren slipper ta ledigt från jobbet för att göra ett läkarbesök (=minskat produktionsbortfall) och man behöver lägga mindre skattepengar på medicinsk personal som utför sådant som medborgaren klarar av att göra själv.

¹ SLL (2012), *Uppföljningsrapport vårdval höft- och knäprotesoperationer – Preliminär analys, slutsatser och rekommendationer*.

- I Västerås bedriver man en försöksverksamhet där vissa natt-ronder i hemtjänsten, vars primära syfte är att se till att en dement person inte förirrat sig från sängen, ersätts med en kamera som slås på när det är dags för kontrollen. Personalen behöver då enbart rycka ut i de fall någonting inte står rätt till. Detta är mer resurseffektivt och leder också till minskade störningsmoment för de närboende (som slipper oväsen av spring i trapphuset eller bilmotor utanför) och inte minst för den demente själv som slipper vakna av att bli iakttagen, vilket kan upplevas som obehagligt.
- I bostadsområdet Hovsjö i Södertälje har det kommunalägda bostadsbolaget Telge Hovsjö inlett en satsning där invånarna involveras i utvecklingen av bostadsområdet, bl.a. genom att ungdomar får sommarjobba med upprustning av utemiljön, en kombinerad utbildning och praktik där Hovsjöbor lär sig byggteknik som tillämpas i upprustning av fastighetsbeståndet, ett gym byggt och drivet av ungdomar i området, nattvandringsaktiviteter och att hälften av bostadsbolagets styrelse numera består av Hovsjöbor. När satsningen inleddes 2007 var Hovsjö ett område med stora problem, bl.a. med stenkastning, bränder och gängkriminalitet. I dag har skadegörelse och brottslighet minskat, den upplevda tryggheten ökat, stoltheten och framtidstron hos invånarna har stärkts och områdets attraktivitet ökat, mätt bl.a. i efterfrågan på lägenheter. I en utvärdering av satsningen nämns den lokala delaktigheten samt det faktum att man anlagt ett systemperspektiv och förstått samspillet mellan det sociala kapitalet och det fysiska fastighetskapitalet.²
- I slutet av 2009 skickades de allra sista kontrollmärkena ut till fordonsägare i Sverige. Kontrollmärket i form av en klisterlapp som sattes fast på registreringsskylten hade då funnits sedan 1974. Genom nytänkande eller ifrågasättande av rådande rutiner, och förbättrad kommunikation mellan datasystem, kunde rutinen helt tas bort. Besparingen på att inte längre skicka ut kontrollmärken är beräknad till 50 miljoner kronor per år.

² Nilsson, I. & Lundmark, E. (2012), Det omöjliga tar bara något längre tid – Hovsjösatsningen ur ett process- och socioekonomiskt perspektiv, Telge AB 2012-02-15, Tryggare och snyggare i Hovsjö.

Om effekterna av att implementera dessa arbetssätt och modeller skulle bli desamma som i försöken hittills kan vi inte veta säkert. Vi kan inte heller veta vilka innovationer som kommer se dagens ljus i framtiden eller hur stora besparingarna eller kvalitetshöjningarna blir med dem. Det vi vet är att förändringar är nödvändiga om vi ska klara av att leverera dagens nivå av välfärd i framtiden. Vi vet också att den samhällsekonomiska kostnaden av att sitta still i båten och *inte* ägna sig åt innovation är alldeles för hög.

Referenser

Utskottsbetänkanden

Bet. 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175)*.

Bet. 2010/11:KU16, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

Bet. 2011/12:KU6, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

Propositioner

Prop. 1987/88:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition)*.

Prop. 1995/96:61 *Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.*

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*.

SOU och Ds

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten*.

SOU 2001:63, *Offentliga Sverige på nätet*.

SOU 2003:90, *Innovativa processer*.

SOU 2004:23, *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.

SOU 2005:119, *E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle*.

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, samt tillhörande underlagsrapport av Forss, K. (2007), *Hur mycket utvärdering sker bland svenska myndigheter? – Ett försök till bedömning skrivet på uppdrag av Styrutredningen*.
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.
- SOU 2010:20, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning*.
- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*.
- SOU 2010:56, *Innovationsupphandling*.
- SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*.
- SOU 2012:81, *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*.
- SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.
- Ds 2013:19, *Svenska framtidsutmaningar – Slutrapport från regeringens framtidskommission*.

Kommittédirektiv

- Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

Övrigt tryck

- 24-timmarsdelegationen (2005), *Offentliga e-tjänster i medborgarens tjänst*.
- Aagaard, P. (2012), Drivers and barriers of public innovation in crime prevention, *Innovation Journal*, 2012, Vol. 17 Issue 1, p2.
- Ackoff, R.L. (1971), Towards a System of System Concepts, *Management Science*, Vol.17, s: 661–671.
- Ackoff, R. & Rovin, S. (2003), *Redesigning Society*, Stanford, CA: Stanford business Books.
- Ackoff, R. (2007), *Management f-laws: how organizations really work*, Axminster, U.K. : Triarchy Press.
- Arbetsgivarverket (2001), *Arbetsgivarsamverkan för arbetsgivarpolitisk utveckling*.
- Argyris, C. (1998), Empowerment: The Emperor´s New Clothes. *Harvard Business Review*, 76(3).

- Argyris, C. (1999), *On Organizational Learning*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Ariely, D., Gneezy, U., Loewenstein, G. & Mazar, N. (2005), *Large Stakes and Big Mistakes*, Federal reserve bank of Boston N.05-11
- Australian National Audit Office (2009), *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*.
- Australian Public Service Management Advisory Committee (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*.
- Backström, T. (2003), Medarbetarskap – möjlighet eller nödvändighet? s. 267–293 i Wilhelmson L (red.) *Förnyelse på svenska arbetsplatser. Balansakter och utvecklingsdynamik*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Bason, C. (2010), *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*, Bristol, UK: Policy Press.
- Beinecke, R. H. (2009), Introduction: Leadership for Wicked Problems. *The Public Sector Innovation Journal*, Volume 14(1), 2009, article 1.
- Bekkers, V., Edelenbos, J. & Steijn, B. (red.) (2011), *Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*. Palgrave Macmillan.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2009), Blåljusorganisationer på olycksplatsen – om samverkansminimering, i Adolfsson, P. & Solli, R. *Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och professioner*, Studentlitteratur.
- Bettencourt, L. & Gwinner, K. (1996), Customization of the service experience: the role of the frontline employee, *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 7 Iss: 2, pp.3–20.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Braunerhjelm, P., Eklund, K. & Henrekson, M. (2012), *Ett ramverk för innovationspolitiken*, Stockholm: Samhällsförlaget.
- de Bruijn, H. (2007), *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.

- Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.
- Brottsförebyggande rådet (2012), *Samverka för att förebygga återfall i brott*.
- Bugge, M., Mortensen, P. & Bloch, C. (2011), *Measuring Public Innovation in Nordic Countries. Report on the Nordic Pilot studies – Analyses of methodology and results*, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, rapport 40/2011.
- Carstensen, H.V. & Bason, C. (2012), Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? *The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1), 2012.
- Chapman, J. (2004), *System failure – Why governments must learn to think differently*, London: Demos.
- Checkland, P. & Poulter, J. (2006), *Learning for Action: A short definitive account of Soft Systems Methodology and its use for Practitioners, teachers and Students*. John Wiley & Sons Ltd
- Congdon, W. J., Kling, J. R. & Mullainathan, S. (2011), *Policy and choice. Public finance through the lens of behavioral economics*, Washington: Brookings institution press.
- Dahlén, M. (2006), *Boxen: kreativitet som skapar bättre affärer : träna dig till framgång*, Stockholm: Volante QNB Publishing.
- Danish Centre for Studies in Research and Research Policy (2010), *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries. Final report*.
- Deming, W. E. (1993), *The New Economics for Industry, Government, Education*. The MIT Press, Cambridge MA och London.
- Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (2010), *De l'écoute des usagers à l'action. La satisfaction: en comprendre la logique, en identifier les leviers. Exploitation statistique de l'étude sur les événements de vie 2010*.
- Edvardsson, B. & Thomasson, B. (1992), *Kvalitetsutveckling – ett managementperspektiv*, Lund: Studentlitteratur.
- Ekonomistyrningsverket (2007:23), *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.
- Ekonomistyrningsverket (2009:39), *Förslag till utvecklad finansiell styrning*.

- Ekonomistyrningsverket (2012:27), *Prestationer, volymer och kostnader- Utvärdering av reglerna för resultatredovisningen*.
- Ekonomistyrningsverket (2012), *Medborgares syn på myndigheter, Enkätundersökning*.
- Elg M., Engström, J., Witell, L. & Poksinska, P. (2012), Co-creation and Learning in Healthcare Service Development, *Journal of Service Management*, 23 (3).
- Foster-Fishman, P. G., Nowell, B. & Yang, E. (2007), Putting the system back into systems change: A framework for understanding and changing organizational and community systems. *American Journal of Community Psychology*. Vol. 39.
- Frei, F. (2006), Breaking the Trade-Off Between Efficiency and Service, *Harvard Business Review*, 84, pp. 92–101.
- Försäkringskassan (2012:03), *Med målet i sikte – Analys av Försäkringskassans handläggningstider 2006–2010*. Socialförsäkringsrapport 2012:3.
- Goldkuhl, G., Persson, A. & Röstlinger, A. (2012), *DUKAT för restaurangföretagare – visioner om ett samlat informationssystem*, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling vid Linköpings universitet.
- Gregory, A.J. (2007), Target setting, lean systems and viable systems: a systems perspective on control and performance measurement *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 58, No. 11.
- Halpern, D. (2010), *The hidden wealth of nations*, Cambridge: Polity Press.
- Heckscher, G. (1958), *Svensk statsförvaltning i arbete*, Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Hill, M. (2007), *Policyprocessen*, Malmö: Liber.
- HM Government (2012), *The Civil Service Reform Plan*.
- Höglund, P., Essén, A., Choi, S., Ernestam, S., Kaarme, J. & Neovius, M. (2012), *Värdebaserad vård – strategi för effektivare svensk sjukvård*, *Läkartidningen* 2012 Volym 109.
- Innovationsrådet (2011), *Livshändelser för gemensamma medborgarmöten i svensk förvaltning. Ett diskussionsunderlag*, Författare: Quist, J. & Fransson, M.

- Innovationsrådet (2012), *Lean i kommuner och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*, Författare: Brännmark, M.
- Innovationsrådet (2012), *Lean och systemsyn i stat och kommun – förutsättningar, hinder och möjligheter*.
- Innovationsrådet (2012), *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn*.
- Innovationsrådet (2012), *Sjukdomar utan gränser – Utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser*.
- Innovationsrådet (2013), *Mätningar för bättre styrning– att synliggöra och hantera variation för styrning och förbättring av offentlig verksamhet*, Författare: Elg, M.
- Jackson, M. (2003), *Systems thinking. Creative Holism for Managers*, Chichester: Wiley, cop
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2008), *Hur moderna organisationer fungerar*, Enskede: TPB.
- Johanson, C. (2006), *Hur bra är våra processer? Värdering av den inre effektiviteten*, Örebro Studies in Business 4, Licentiatavhandling, Örebro Universitet.
- Johnson, H.T. (1991), *Relevance lost – the rise and fall of management accounting*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Jordan, T. & Andersson, P (2010), *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna. En tankeskrift från Tryggare och mänskligare Göteborg*, Göteborgs stad.
- Karlsson, M. (2010), *Collaborative Idea Managemeng – Using the creativity of crowds to drive innovation*, Innovation Management.
- Kilhammar, K. (2011), *Idén om medarbetarskap: en studie av en idé resa in i och genom två organisationer*, Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande. Doktorsavhandling.
- Krus (2011), *I statens tjänst – en roll med många bottnar*.
- Krus (2009), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.
- Lindgren, L. (2006), *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindström, J. (2008), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?* Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien.

- Marcusson, L. (2010), *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*. I ISF (red.) *Rättssäker förvaltning? Inspektionen för socialförsäkringen rapport 2010:04*.
- McKinsey (2012), *Government designed for new times: A global conversation*.
- Merchant, K.A. & Van der Stede, W.A. (2007), *Management control systems: performance measurement, evaluation, and incentives*, New York: Financial Times/Prentice Hall
- Modell, S. & Grönlund, A. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- National Audit Office (2006), *Achieving innovation in central government organisations: Detailed research findings*, London: The Stationery Office
- Nesta & Innovation Unit (2010), *Radical Efficiency: Different, Better, Lower Cost Public Services*.
- Nilsson, E. & Hahn, G., (2012), *SROI, Social Return on Investment – Innebörd och tillämpning*, Linköping: Centraltryckeriet.
- Nilsson, I. & Lundmark, E. (2012), *Det omöjliga tar bara något längre tid – Hovsjösatsningen ur ett process- och socioekonomiskt perspektiv*, Telge Hovsjö.
- Nilsson, I. (2012), *Sociala investeringar kring barn och unga. Almedalsutgåva*, Skandia Försäkringsaktiebolag.
- Nilsson, I. 2012-08-20, *Sociala investeringar och Socioekonomiska strategier*, Powerpointpresentation för Högskolan i Skövde, Tillgänglig på www.his.se/PageFiles/164678/IngvarNilsson%20socinvesteringar.ppt, citerad 2013-05-13
- Nilsson, I. (2013), *Helhetssyn och långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande*, Skandia Försäkringsaktiebolag.
- Nonaka, I. (1994), A dynamic theory of organizational knowledge creation, *Organization Science*. Vol 5, No 1, February 1994.
- Norges forskningsråd (2012), *Aktivér det offentlige innovasjonspotensialet. Forskning og samarbeid for et bedre samfunn. Oversikt over kunnskap og muligheter*.
- Norrköping kommun, *Norrköpings sociala investeringsfond*, Tillgänglig på <http://www.norrkoping.se>, citerad 2013-05-13
- Nählinder, J. (2007), *Innovationer i offentlig sektor, en litteraturöversikt*, Linköpings universitet.

- OECD (2011), *International workshop, Strategic Agility for strong societies and economies*.
- OECD (2013), *Value for money, Sweden*.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005), *A systematic approach to service improvement evaluating systems thinking in housing*, London: ODPM publications.
- Oleson, M. (2004), Exploring the Relationship between Money Attitudes and Maslow's Hierarchy of Needs. *International Journal of Consumer Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 83–92.
- Page, S.E. (2007), *The difference: how the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Pettersson, P. (2010), *Från individ till lönsam affär*, Agerus Publishing.
- Pierre, J. & Sundström, G. (red.) (2009), *Samhällsstyrning i förändring*, Stockholm: Liber.
- Pink, D. (2010), *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss*, Stockholm: Bookhouse.
- Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Philadelphia: Open University.
- Power, M. (1999), *The audit society: rituals of verification*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Premfors, R. & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*, Malmö: Liber.
- Publin (2005), *On innovation in the public sector – today and beyond*, Publin report No. D20.
- Publin (2006), *Innovation in the Public Sector*, Publin Report No. D24.
- Quist, J. (2003), *Att översätta TQM*. Karlstad University Studies, 2003:23. Karlstads Universitet. Doktorsavhandling.
- Quist, J. (2007), *Tjänsteproducerande system i offentlig sektor*. Karlstad University Studies, 2007: 37. Karlstads universitet.
- Ramböll (2012), *Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige – preliminära resultat*.
- Riksdagens Revisorer (2002/03:15), *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*.

- Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten (2011), *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*.
- Ritchey, T. (2005), Wicked Problems. Structuring Social Messes with Morphological Analysis, *Acta Morphologica Generalis (AMG)* Vol.2 No.1 (2013).
- Riksrevisionen (2005:2), *Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället*.
- Riksrevisionen (2011:17), *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?*
- Riksrevisionen (2013:1), *Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?*
- Riksrevisionsverket (1996:10), *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, s. 155–169, Policy Sciences, Vol. 4, Elsevier Scientific Publishing Company, Inc., Amsterdam.
- Rothstein, B. (2008), *När tilliten rämnar*, Axess nr 4/2008.
- Rothstein, B. (2010), *Vad bör staten göra? – om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS förlag.
- Saco-S (2011), *Vad tycker myndighetscheferna om anslagsmodellen?*
- Sandholm, L. (1999), *Kvalitetsstyrning med total kvalitet: verksamhetsutveckling med fokus på total kvalitet*, Lund: Studentlitteratur.
- Scott-Kemmis, D. (2009), *Assessing Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies*, Management Advisory Committee Report 9 - ANNEX 1
- Seddon, J. (2003), *Freedom from "command and control"*, Vanguard Consulting Ltd. Svensk översättning: (2010). *Bort från styrning och kontroll*. Omvärdering av Lean service. Lund: Studentlitteratur.
- Seddon, J. (2008), *Systems Thinking in the Public Sector*. Axminster: Triarchy Press.
- SIQ (2011), *SIQ:s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling*.
- Sitra (2011), *Mission Possible Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57/2011.

- Skandia Idéer för Livet, *Om utanförskapets pris*, tillgänglig på <http://utanforskapetspris.se/om-utanforskapets-pris/> , citerad 2013-05-17
- Skånes Universitetssjukhus 2011-03-30, *Patienthotellet i Lund*, Tillgänglig på <http://www.skane.se/sus/patienthotelletlund>, citerad 2013-05-13.
- Social Finance (2011), *Social Impact Bonds: The One Service. One Year On.*
- Social Finance (2012), *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds can Mobilize Private Capital to Advance Social Good.*
- Statistiska Centralbyrån 2012-09-25, *Svensken flyttar i snitt elva gånger*, Tillgänglig på <http://www.scb.se/>, citerad 2013-05-13.
- Statskontoret (2005:3), *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*
- Statskontoret (2005:125), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt.*
- Statskontoret (2007:2), *Joining-up for regional development. How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities.*
- Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, Om offentlig sektor 1.
- Statskontoret (2011), *Fångar FISKEN* fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*, Om offentlig sektor 9.
- Statskontoret (2011), *Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter*, Om offentlig sektor 10.
- Statskontoret (2011), *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* Om offentlig sektor 11.
- Statskontoret (2011:09), *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten.*
- Statskontoret (2012:13), *Service i medborgarnas och företagens tjänst.*
- Statskontoret (2012:22), *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*
- Statskontoret (2013), *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, Om offentlig sektor 17.

- Statstjänstemannaförbundet (2008), *Fler drömjobb i staten! Ungas krav – STs förslag*.
- Stiftelsen Svensk Industridesign (2008), *Svenska företag om design*.
- Stigendal, L. (2010), *Effektiv Styrning – en rapport om system- och processbaserad styrning i offentlig sektor*.
- Stockholms Läns Landsting (2012), *Uppföljningsrapport vårdval höft- och knäprotesoperationer – Preliminär analys, slutsatser och rekommendationer*.
- Sussman, J. (2007), *The Clios Process. A User's Guide*, Massachusetts Institute of Technology.
- Svenska ESF-rådet 2011-10-12, *Om socialfonden*, <http://www.esf.se>, citerad 2013-05-13.
- Svensson, A. & Wilhelmson, L. (1988), *Belöningsystem*, Solna: SIPU.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Stolthet och fördomar. Vad tycker medarbetare i kommuner och landsting om sina jobb?*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd*.
- Sørensen, E & Torfing, J. (red.) (2011), *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Teisman, G., van Buuren, A. & Gerrits, L. (red.) (2009), *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*, New York: Routledge.
- Telge AB 2012-02-15, *Tryggare och snyggare i Hovsjö*, Tillgänglig på <http://www.telge.se/Om-Telge/Nyheter/Tryggare-och-snyggare-i-Hovsjo/>, citerad 2013-05-23.
- Thaler, R. & Sunstein, C. (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- The Guardian 2012-05-01, *Open, free access to academic research? This will be a seismic shift*, Tillgänglig på <http://www.guardian.co.uk>, citerad 2013-05-13.
- Tillväxtverket (2013), *Delredovisning enl. regeringsuppdrag N2011/1368/ITP – uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning*.
- TNS Sifo (2012), *Svenska myndigheters anseende 2012*.

- Vinnova (2013:01), *Från eldsjälslivna innovationer till innovativa organisationer*.
- Weibull, L., Oscarsson, H. & Bergström, A. (2012), *Svenska trender 1986–2011*, SOM-rapport 2012:28.
- Williams, I. & Shearer H. (2011), Appraising public value: past, present and futures, *Public Administration*, Public Administration, 89(4), 2011, pp.1367–1384.
- Wollter, F., Kassman, A. & Oscarsson, L. (2012), *Utvärdering av sociala insatsgrupper. Individinriktad samverkan kring unga i riskzonen*, Ersta Sköndal högskola.
- Zokaei, K. Elias, S. O'Donovan, B. Samuel, D. Evans, B. & Goodfellow, J. (2010), *Lean and Systems Thinking in the Public Sector in Wales*. Report for the Wales Audit Office January 2010.
- Åhlström, P. (2004), Lean service operations: translating lean production principles to service operations. *Int. J. Services Technology and Management*, Vol. 5, nos. 5/6, 2004.
- Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården & Rättsmedicinalverket (2008), *Snabbspåret – en försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål*.

Kommittédirektiv 2011:42

Ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Sammanfattning

I syfte att höja effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå tillkallas en kommitté i form av ett nationellt råd. Rådet ska stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet som kan resultera i betydande förbättringar för medborgare och företag och effektivisering av befintliga processer. Rådet ska anlägga ett helhetsperspektiv och beakta erfarenheter av och förutsättningar för ett mer systematiskt arbete med värdeskapande, kvalitet och produktivitetsutveckling. I uppdraget ingår bl.a. att

- klarlägga vilka krav som regelverket i dag ställer på statliga myndigheter för styrning, kontroll och redovisning och hur de tillämpas för att utveckla och samordna värdeskapandet i den offentliga verksamheten,
- kartlägga i vilken utsträckning det görs kvalitets- och effektivitetsanalyser inom offentlig verksamhet och hur dessa dokumenteras, redovisas och bearbetas för att kunna omsättas i konkreta förbättringar,
- bedöma om sådana analyser kan utgöra ett instrument i arbetet med att uppnå högre kvalitet och effektivitet, och
- beskriva statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling.

I uppdraget ingår därutöver att

- föreslå åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet,
- identifiera och analysera svårigheter med att genomföra utvecklingsinsatser,
- bedöma hur olika styrmedel kan användas för att säkerställa genomslag för bättre resursutnyttjande, kvalitets- och resultatkrav,
- identifiera områden, tjänster eller processer som bedöms ha stor utvecklingspotential och i nära samverkan med frivilliga aktörer utarbeta utvecklingsstrategier för några av dessa områden,
- utarbeta förslag till hur erfarenheter kan tas till vara och spridas till andra områden.

Rådet ska bistå regeringen på området och slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2013.

Bakgrund

I Lissabonstrategin från 2000, i OECD:s innovationsstrategi från 2010 och i Europeiska kommissionens strategi Europa 2020 framhålls innovation som en nyckelfaktor. För offentlig verksamhet är det viktigt att hitta mer effektiva sätt att tillhandahålla kvalitativa välfärdstjänster. En ny typ av samhälle håller på att växa fram med nya former för hur välbästand skapas. Denna ”nya” ekonomi speglar att en ny form för värdeskapande tar över efter den gamla industriella logiken. Det är ett samspel mellan drivkrafter som ny teknologi, avregleringar, globalisering och nya värderingar som leder Sverige och resten av världen ut ur det gamla industrisamhället och in i något nytt. Företag liksom myndigheter och andra organisationer ingår i komplexa system som skapar olika värden, t.ex. ekonomiska, sociala och ekologiska, för samhället i stort och för enskilda. Att förstå hur innovation och värdeskapande sker i offentliga tjänsteaktiviteter är därför centralt för såväl utvecklingen av den offentliga förvaltningen som samhället i stort.

Demografiska förändringar, förändringar i omvärlden och förändrade förväntningar från medborgare och företag på olika

välfärdstjänster ställer stora krav på offentlig förvaltning att kontinuerligt förbättra verksamheten och se över kostnaderna. Sveriges konkurrenskraft och välstånd beror i hög grad av att varor, tjänster och processer ständigt förbättras. En välfungerande, ändamålsenlig och rättssäker offentlig förvaltning är en viktig beståndsdel i ett gott företags- och innovationsklimat i Sverige. Det är därför angeläget att myndigheter t.ex. aktivt arbetar med att göra det enkelt att starta, driva och utveckla företag i Sverige, inte minst i ljuset av att de flesta företag i Sverige är småföretag med begränsade resurser för att hantera administration. Undersökningar från organisationen Företagarna visar att myndigheter i ett längre perspektiv blivit bättre på att bemöta och ge service till småföretagen, men att den positiva utvecklingen har avstannat.

Den finansiella krisen och dess återverkningar på samhällsekonomin understryker vikten av att tydliggöra förvaltningens uppdrag att erbjuda ändamålsenliga, enkla och rättssäkra tjänster för medborgare och företag med effektiv resursanvändning.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition gör regeringen bedömningen att fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ge ytterligare effektivitetsvinster i samhället. Det behövs nya idéer, lösningar och tillvägagångssätt för att förenkla människors vardag, undanröja onödig byråkrati och nå ännu bättre resultat med en effektivare användning av skattebetalarnas pengar. Det mål för förvaltningspolitiken som riksdagen antog lyder: en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Med innovativ avses bl.a. förmågan att framgångsrikt ta fram och införa nya processer, tjänster och metoder som resulterar i betydande förbättringar av kvalitet, effektivitet eller ändamålsenlighet. Det kan handla om nya perspektiv på gamla problem, att omdefiniera en verksamhets syfte eller mål, utveckla kvalitet i befintliga tjänster, förändra sätten på vilka tjänster levereras och att hitta nya eller förbättrade samverkansformer. Det gäller inte minst att utifrån medborgarnas och företagets olika behov hitta nya sätt att organisera och utföra offentliga tjänster. Staten och den kommunala sektorn har ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Därför behövs det ett bra samspel mellan dessa huvudmän.

Av Europeiska kommissionens rapport *Innovation in Public Administration* (Innobarometer 2010) framgår att närmare 40 pro-

cent av svenska myndigheter inte alls uppfattar sig som innovativa. Av samma undersökning framkommer att en hög andel av svenska tjänstemän är involverade i någon form av organiserat förnyelsearbete, och att drygt 67 procent av myndigheterna tror att antalet nya eller avsevärt förbättrade processer eller arbetssätt kommer att ha blivit fler om två år än i dag.

Fokus på värdeskapande, processer och helhetsperspektiv

Gemensamt för ett mer innovativt arbete och för att stärka förvaltningens ordinarie kvalitetsarbete är fokus på värdeskapande för medborgare och företag, effektiva processer och ett helhetsperspektiv. Många offentliga verksamheter som arbetar systematiskt med sin verksamhetsutveckling utgår från etablerade kvalitetsmodeller där verksamheten förstås och beskrivs som processer som ska styras och förbättras på ett systematiskt sätt så att de levererar tjänster av hög kvalitet på effektivast möjliga sätt. Flera delar av offentlig sektor har de senaste åren arbetat utifrån den verksamhetsfilosofi som kommit att kallas för lean. Den baseras på ett antal principer för hur en verksamhet styrs, hur verksamhetens processer utvecklas ur ett helhetsperspektiv och utifrån hur värde skapas för verksamhetens brukare. Den bakomliggande filosofin handlar om att skapa en kultur i verksamheten som innebär ett ständigt lärande genom att utveckla ledarskap, ta vara på och utveckla medarbetarnas kompetens och ge dem ansvar och förrnåga att förbättra. Det finns kritik mot tillämpningen av lean, men samtidigt visar flera exempel i offentlig sektor att avsevärda förbättringar är möjliga utifrån denna verksamhetsfilosofi. Inom vården görs exempelvis stora satsningar på att effektivisera verksamheten ur ett patientperspektiv utifrån leanprinciperna så att tjänster av högre kvalitet kan erbjudas till en oförändrad eller rentav lägre kostnad. Trygghetsfonden driver i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting ett särskilt utbildningsprogram som ska ge en grund för att införa lean i kommun- och landstingsverksamhet. Programmet följs av forskare från bl.a. Kungliga Tekniska högskolan och Linköpings universitet. Det är viktigt att följa och löpande utvärdera erfarenheterna av dessa satsningar samt att utveckla system för erfarenhetsutbyte och lärande av positiva erfarenheter så att de sprids till andra delar av offentlig sektor. I ett sådant system för lärande finns det även anledning att fånga upp exempel från näringslivet på hur

man arbetar med t.ex. logistik, effektivitet och incitamentsstrukturer samt att pröva i vilken utsträckning dessa kan tjäna som inspiration för utvecklingsarbetet i offentlig verksamhet.

En aspekt i arbetet med lean i tjänsteverksamhet är att minimera s.k. onödig efterfrågan som t.ex. kan orsakas av att myndigheten har svårbegripliga blanketter, långa handläggningstider och bristande kunskap om vad som är viktigt för brukarna. I Finansdepartementets s.k. Styrstrategiprojekt (dnr Fi2007/9781) har, i en försöksverksamhet tillsammans med Bolagsverket, en metod utarbetats för att analysera och förstå bakgrunden till de frågor som företagare ställt till Bolagsverket via telefon och e-post. Genom att identifiera och reducera sådan efterfrågan som är relaterad till bl.a. svårbegripliga blanketter eller komplicerade e-tjänster kan onödigt merarbete för såväl medborgare och företag som myndigheten undvikas. Mycket tyder på att den ansats och metod som utvecklats i projektet att eliminera onödig efterfrågan kan tillämpas i många andra verksamheter.

Ett systematiskt arbete med att identifiera och eliminera kostnader är en av grunderna i lean, och överhuvudtaget i ett effektivt kvalitetsarbete.

Som komplement till den kontinuerliga verksamhetsutveckling som implementeringen av olika kvalitetsmodeller syftar till finns det också anledning att uppmärksamma utvecklingen av tjänstedesign, vilket har uppmärksammats i regeringens strategi för ökad tjänsteinnovation (dnr N2010/967/FIN).

Ärendeprocesser

Medborgarfokus i förvaltningen handlar i hög grad om förbättringar av myndigheternas ärendeprocesser samt att den interna styrningen utformas så att den stödjer ett effektivt värdeskapande utifrån ett brukarperspektiv. Tidigare utredningar har visat att många myndigheter bedriver ett utvecklingsarbete för att förbättra ärendehantering och att analyser av verksamhetens processer får betecknas som ett naturligt arbetssätt hos myndigheterna. För att processerna ska fungera optimalt krävs information och samarbete mellan myndigheterna. Ett sätt att anlägga ett medborgarperspektiv i sammanhanget är att utgå från centrala livssituationer där medborgarna kan ha kontakt med flera myndigheter och huvudmän (t.ex. skaffa bostad, välja skola m.fl.).

Såväl Statskontoret som tidigare Verket för förvaltningsutveckling (Verva) tillsammans med Ekonomistyrningsverket har analyserat stora ärendeprocesser i statlig förvaltning och visat på stor potential vad avser såväl ökad rättssäkerhet som snabbhet och effektivisering (Statskontoret 2004:20, Verva 2006:03). En annan viktig aspekt rörande medborgarfokus är hur staten och den kommunala sektorn samverkar t.ex. avseende medborgarkontor (samtjänstatal) och när det gäller medborgare som berörs av flera olika offentliga system och processer.

Kunskap, ledarskap och inflytande

En aspekt av såväl innovations- som kvalitetsarbetet är att säkerställa att kunskap inom respektive verksamhetsområde tas till vara i myndighetens verksamhet, samt att denna kunskap tillförs den politiska beslutsprocessen såväl i Sverige som EU. Inte minst på grund av det massiva informationsflödet samt den hastighet och komplexitet som kännetecknar många områden i dag ställs höga krav på myndigheternas informationsflöden och kunskapshantering. Hur myndigheterna arbetar med att integrera kunskap – t.ex. i form av nya rön, medborgarundersökningar eller förändringar i regelverken – i verksamhetsprocesserna samt säkerställa hög kvalitet i sin egen kunskapsproduktion har stor betydelse för kvaliteten och förmågan till förnyelse.

Innovations- och kvalitetsarbete i offentlig förvaltning innebär avvägningar mellan olika målbilder vilket, tillsammans med den snabba utvecklingen av teknik och kunskap, ställer stora krav på det strategiska ledarskapet.

Ett systematiskt kvalitetsarbete är också en viktig del i varje offentlig myndighets arbete med att utveckla medarbetarnas inflytande på sin arbetssituation och delaktighet för att på så vis förbättra verksamheten och arbetstillfredsställelsen.

Mätning av kvalitet och effektivitet

Det finns olika sätt att mäta och följa upp kvalitet och effektivitet. Inom vissa områden tillämpas exempelvis s.k. öppna jämförelser genom vilka områden med brister lättare kan uppmärksammas. Kommuner och landsting har sedan länge jämfört sig med varandra.

Tidigare gjordes detta kanske främst med grannkommunen eller landstinget, men tack vare de satsningar som gjorts de senaste åren har detta arbete utvecklats till att inte vara regionalt begränsat. Olika jämförelseprojekt har genomförts i syfte att ge ökad kvalitet och effektivitet i de kommunala verksamheterna. Exempel på jämförelseprojekt är Öppna jämförelser som görs inom vården och omsorgen om äldre, hälso- och sjukvården, missbruks- och beroendevården samt utbildning. Utöver dessa löpande publiceringar fanns det under perioden 2007–2010 ett nationellt jämförelseprojekt som syftade till att via systematiserade jämförelser förbättra kvaliteten och effektiviteten i de kommunala verksamheterna.

I den förvaltningspolitiska propositionen gör regeringen bedömningen att det behövs en mer samlad och systematisk uppföljning av den offentliga förvaltningens utveckling. Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag på hur en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet i offentlig sektor kan uppnås (dnr S2011/183/SFÖ). Det ingår även att lämna förslag på relevanta indikatorer som kan beskriva förändringar i fråga om innovation, förnyelse och kvalitet i statlig förvaltning.

Det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god kvalitet och det är därför angeläget att myndigheter inhämtar sådana synpunkter till sin verksamhetsutveckling. Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en undersökning om allmänhetens och företagens uppfattningar om kvalitet i offentlig verksamhet (dnr S2011/184/SFÖ).

Vissa samordningsaspekter

Människor får inte komma i kläm på grund av hur den offentliga sektorn är organiserad. Medborgare, företagare och kommuner förväntar sig att den offentliga sektorn ska uppträda samordnat. Samordning underlättas av en helhetsinriktad styrning som har ett tydligt medborgarperspektiv. Regeringen har i 2010 års förvaltningspolitiska proposition angivit inriktningen för arbetet med att utveckla styrningen av statsförvaltningen. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. I propositionen anger regeringen också att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och lång-

siktig statlig styrning av den kommunala sektorn. Medborgarperspektivet bör i större utsträckning prägla statens styrning av den offentliga förvaltningen, bl.a. genom att i större utsträckning se till både statlig och kommunal verksamhet i utformandet av sin styrning.

Styrtutredningen (SOU 2007:75) behandlade kortfattat den omfattande diskussion som förts om fragmentering och s.k. stuprör i den statliga förvaltningen. Utredningen urskiljer två situationer. Den ena är när myndigheternas verksamheter kan beskrivas som delar av en produktionskedja. Den andra är när flera statliga myndigheter antas påverka samma mål utan att ha verksamhetsmässiga samband. Utredningen diskuterar i sitt betänkande främst svårigheterna med att i styrningen av enskilda myndigheter beakta den senare situationen, som också kopplar till svårigheten att mäta effekter av enskilda myndigheters arbete. Det är viktigt att den offentliga sektorn blir bättre på att mäta produktivitetens utveckling. I samband med detta är tydlighet, öppenhet och jämförbarhet viktiga instrument för kvalitet och effektivitet.

När det gäller att hantera samordningsproblem i de fall myndigheternas verksamheter kan beskrivas som en produktionskedja konstaterar Styrtutredningen att problemen förefaller vara särskilt stora när de s.k. stuprören skär igenom både departements- och myndighetsindelningar. Utredningen konstaterar därför att det är viktigt att arbetsformerna inom Regeringskansliet i högre grad har verksamheten som utgångspunkt snarare än de enskilda myndigheterna. Frågan om hur samordningsproblem ska hanteras när flera myndigheter ingår i en produktionskedja är svårlöst. Bland annat förefaller det finnas en inbyggd motsättning mellan resultatstyrningens fokus på de enskilda myndigheternas prestationer och ambitionen att fokusera på nyttan för de medborgare och företag som möter dessa myndigheter i en sådan kedja. Det handlar emellertid inte enbart om bristande kvalitet i de tjänster och den service medborgare och företag får när resultatstyrningen fokuserar ensidigt på de enskilda myndigheternas prestationer och inte på den eller de tjänster de gemensamt ska leverera. Forskning och utvärderingar av tillämpningen av lean visar också att tjänsteproducerande system som styrs utifrån principen att medborgarna, inom ramen för myndigheternas uppdrag, ska kunna dra värde ur systemet, dvs. att medborgarnas nytta sätts i centrum, har förutsättningar för att bli mera kostnadseffektiva än system som fokuserar på de enskilda delarnas, myndigheternas, prestationer. Därför är medborgarper-

spektivet centralt i arbetet. Vidare är det angeläget att rådet också beaktar de speciella förutsättningar som offentligt driven verksamhet har i förhållande till privata aktörers verksamhet på en helt konkurrensutsatt marknad.

Det i Finansdepartementet bedrivna Styrstrategiprojektet syftade till att pröva möjligheterna att utveckla formerna i Regeringskansliet för en mera strategisk styrning utifrån ett systemsynsätt och ett medborgarperspektiv. Av projektet framgår att en faktor som kan hämma ökad samverkan och framväxten av innovativa lösningar ur ett medborgar- och företagsperspektiv är sådana begränsningar som följer av rådande styrmodell, styrinstrument och arbetsformer. Det kan bl.a. vara svårt att uppnå en bra myndighets-samverkan inom staten i syfte att skapa effektivare processer och bättre tjänster för medborgarna genom t.ex. uppdrag i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Denna typ av frågeställningar har också uppmärksammats bl.a. i de nordiska grannländerna. Som exempel kan nämnas att det i Danmark har inrättats en tvärministeriell utvecklingsenhet, MindLab, i syfte att förstärka medborgarperspektivet och utveckla nya samverkansformer och lösningar som kan skapa större värden för medborgarna.

Regeringen gav den 31 mars 2011 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. Ett syfte är att få underlag för att bedöma hur utvecklingen av service i samverkan ska kunna följas upp. Det behövs också underlag för att regeringen ska kunna göra en bedömning av den service som ges i dag och ta ställning till om det finns behov av tydligare service- och tillgänglighetskrav. Statskontoret ska slutredovisa arbetet senast den 15 april 2012 (dnr S2011/3603/SFÖ).

Behovet av ett nationellt råd

Offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå har långtgående befogenheter och ett ansvar att kontinuerligt utveckla sin verksamhet. Detta ger goda förutsättningar för handlingskraft och för nya idéer och lösningar. Samtidigt är varje statlig myndighet också en del i ett större sammanhang och det finns därför anledning att betona den statliga förvaltningens gemensamma grund som utgångspunkt för innovation och förändring. Ett nationellt råd kan bidra med att ge en mer samlad helhetsbild.

De statliga myndigheterna behöver, med beaktande av integritets-, sekretess- och rättssäkerhetskrav, i högre grad än i dag samverka, t.ex. när man utvecklar tjänster och service. Det ska vara enkelt för alla att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det är angeläget att arbetet med tvärsektoriella frågor bedrivs på ett effektivt sätt. Ett nationellt råd kan främja och initiera ökad samverkan inom statsförvaltningen och ge exempel på hur samverkan kan utvecklas. Det behövs kunskap om hur sektorsövergripande arbete bedrivs och förslag på ändamålsenliga arbetsformer som ger förutsättningar för en effektivare styrning. Ett nationellt råd kan bidra med samlad kunskap om sektorsövergripande samverkan.

Det finns vid det här laget många exempel i såväl kommunal som statlig verksamhet som visar vilka avsevärda kvalitets- och produktivitetsvinster som går att göra med förändrad produktionslogik eller andra innovationer. Nyttan för dem som de offentliga tjänsterna är till för ökar avsevärt. Även nyttan för dem som utför verksamheten har ökat avsevärt. Ett framgångsrikt utvecklingsarbete leder till ökad delaktighet och engagemang vilket skapar högre kvalitet i tjänsterna och minskar risken för negativ stress hos de anställda. Ett råd kan sprida goda exempel.

Det är angeläget att denna typ av innovations- och förnyelsearbete ges utrymme, att nya effektiva arbetsformer liksom det strategiska ledarskapet utvecklas och att bra idéer och lösningar når ut i hela den offentliga förvaltningen. Det är av stor vikt att olika professioners kompetens, kunskap och idéer kommer till användning. Ett nationellt råd kan bidra med kunskap om hur man prioriterar och hur utvecklingsarbete kan ges ökat utrymme.

Många myndigheter arbetar sedan lång tid med att kontinuerligt utveckla sin verksamhet, bl.a. i syfte att förbättra service, tillgänglighet och effektivitet. Det är viktigt att detta arbete fortsätter och att myndigheternas verksamhet bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds är lika tillgänglig, av lika hög kvalitet och lika väl anpassad för alla. Det finns tecken som tyder på att många inte fullt ut utnyttjar den potential som ett sådant arbete rymmer och inte heller tillräckligt fokuserar på dem som verksamheten är till för. Ett råd kan ge utvecklingsarbetet i offentlig förvaltning ökad stimulans och skapa ett starkare tryck på att dessa uppgifter ges prioritet.

De statliga myndigheterna ansvarar för att fortlöpande utveckla sin verksamhet samt för att ta till vara de fördelar som kan vinnas

för enskilda och för staten som helhet genom samarbete med andra myndigheter och organisationer. Parallellt ansvarar kommunerna för verksamhetsutvecklingen inom sina ansvarsområden. Utifrån ett medborgarperspektiv gör regeringen bedömningen att nyttan för medborgarna kan öka ytterligare om utvecklingsarbetet inom vissa områden tydligare utgår från medborgarnas efterfrågan, inte huvudmännens ansvarsfördelning. Hur och på vilket sätt erfarenheter sprids mellan olika sektorer och hur erfarenheter tas till vara är också en aspekt att belysa. Det nationella rådet kan med sitt medborgar- och helhetsperspektiv vara en samlingspunkt för det pågående utvecklingsarbetet inom hela den offentliga sektorn.

Innovativt arbete är komplext, bygger ofta på ett samspel av en mängd faktorer och uppstår inte nödvändigtvis av sig självt. Det är viktigt med en samordnad stat för en förbättrad samverkan mellan aktörer på lokal, regional, nationell och global nivå.

Mot denna bakgrund tillkallas ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet.

Uppdraget

Rådets uppdrag är att stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet som kan resultera i betydande förbättringar för medborgare och företag samt effektivisering av befintliga processer. Rådet ska bidra till den offentliga förvaltningens förmåga att tillhandahålla värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning. Två grundläggande frågor ska genomsyra arbetet, nämligen dels hur kvaliteten kan höjas och resultaten förbättras med befintliga resurser, dels hur rådande kvalitet och resultat kan nås med lägre kostnader.

Rådet ska klarlägga vilka krav som i dag ställs på statliga myndigheter i olika regelverk för styrning, kontroll och redovisning och hur de kan tillämpas för att utveckla och samordna värdeskapandet i den statliga verksamheten.

Rådet ska analysera erfarenheter av och förutsättningar för ett mer systematiskt värdeskapande och resursförädlade arbete. I uppdraget ingår att kartlägga i vilken utsträckning det görs kvalitets- och effektivitetsanalyser inom offentlig verksamhet i dag.

Rådet ska också kartlägga hur dessa dokumenteras, redovisas och bearbetas för att kunna omsättas i konkreta förbättringar. Rådet ska bedöma huruvida sådana analyser kan utgöra ett instrument i arbetet med att uppnå högre kvalitet och effektivitet. Det är också viktigt med ett jämställdhetsperspektiv i dessa analyser. Rådet ska föreslå åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet. Rådet ska analysera orsakerna till de svårigheter som många offentliga verksamheter upplever att realisera den potential till förbättringar som ett processarbete innebär, främst genom att ta del av aktuell forskning på området. Rådet ska ge exempel på incitament och åtgärder som kan leda till förbättringar. I rådets uppdrag ingår även att beskriva statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling och lämna förslag på förbättringar. Rådet ska bl.a. identifiera och analysera hur myndigheterna arbetar med att fånga upp idéer och förslag till förbättringar från medborgare, medarbetare och andra. I arbetet ingår även att analysera hur informationsflöden och kunskap hantearas i offentlig verksamhet, liksom att analysera behov och förutsättningar för att utveckla ledarskapet i offentliga verksamheter att bättre stödja innovativa, kvalitetsförbättrande och strategiska verksamhetsprocesser.

Rådet ska studera offentlig verksamhet som arbetar utifrån den verksamhetsfilosofi som benämns lean, vilka erfarenheter som finns och ta del av forskningsläget. Om det utifrån kartläggningen bedöms lämpligt ska utredaren stödja intresserade offentliga aktörer att pröva tillämpningen av lean.

Rådet ska också studera utvecklingsprojekt inom offentlig verksamhet som bedrivits med stöd av tjänstedesign för att belysa om och i så fall hur offentlig verksamhet kan använda designbaserade metoder i sin verksamhetsutveckling.

Rådet ska identifiera områden, tjänster och ärendeprocesser som utifrån ett medborgar- och företagarperspektiv bedöms som särskilt viktiga att utveckla. Arbetet ska ske i nära samverkan med berörda aktörer som vill medverka. Tillsammans med dessa ska problembilder och hur nyttan för medborgare och företag kan förbättras diskuteras, förslag till lösningar och möjliga uppgifter för respektive aktör tas fram och förslag till utvecklingsstrategier utarbetas. Rådet ska också lämna förslag till system för erfarenhetsutbyte och lärande av gjorda erfarenheter. Rådet ska bedöma hur olika styrmedel i en organisation kan användas för att säkerställa genomslag för bättre resursutnyttjande, kvalitets- och resultatkrav.

I arbetet ingår att analysera hur regeringens styrning av de statliga myndigheterna kan utvecklas i syfte att förbättra värdeskapandet för medborgare och företag, t.ex. i form av kortare och mer förutsägbara handläggningstider. I arbetet ingår att studera den danska tvärministeriella utvecklingsenheten MindLab och eventuella andra internationella erfarenheter av intresse, t.ex. i Storbritannien.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Rådet ska söka bred samverkan med offentliga aktörer. Rådet ska särskilt samverka med Regeringskansliet i dess arbete med den nationella innovationsstrategin. Rådet ska även samverka med Ekonomistyrningsverket, e-delegationen, Statskontoret och Vinnova, samt söka samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), Trygghetsfonden för kommuner och landsting, Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ), Kvalitetsmässan, Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet, Ingenjörsvetenskapsakademien och andra centrala aktörer på området.

Rådet ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Rådet ska bistå regeringen på området och slutredovisa uppdraget senast den 1 juni 2013.

(Socialdepartementet)

Innovationsrådets publikationer och aktiviteter

Kanslirapporter

Rådet har publicerat följande kanslirapporter (i utgivningsordning) som finns att laddas ned från www.innovationsradet.se samt i några fall även beställas från Fritzes.

Livshändelser för gemensamma medborgarmöten i svensk förvaltning – ett diskussionsunderlag. Rådet har bett ek dr Johan Quist och ek dr Martin Fransson att beskriva s.k. livshändelser, var vi står i dag och hur man har arbetat med livshändelser på ett systematiskt sätt i Frankrike.

Lean och systemsyn i stat och kommun – förutsättningar, hinder och möjligheter. I studien behandlas hur lean kan definieras, förstås och tillämpas i offentlig tjänsteverksamhet. Rapporten bygger på läsning av central forskningsbaserad litteratur på området och på intervjuer med företrädare för sexton olika offentliga verksamheter i stat och kommun.

Forskningsöversikt om Lean. Forskaren Mikael Brännmark har på uppdrag av Innovationsrådet sammanställt aktuell forskning om Lean i statlig och kommunal verksamhet.

Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling – en enkätundersökning. I rapporten presenteras resultatet av den enkätundersökning, riktad till 205 statliga myndigheter, som Innovationsrådet har låtit genomföra. De huvudsakliga teman som behandlas är myndigheternas kvalitetsarbete, strategier, kundfokus, kunskapshantering och innovation.

Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn. Rapporten beskriver hur miljöprövningen kan följas upp och utvecklas utifrån en systemansats. Rapporten ska vara ett stöd för myndigheternas utveckling av miljötillståndsprocessen samt kan vara ett underlag för Regeringskansliet vid överväganden i utvecklandet av styrningen av miljötillståndsprövningen. Rapport kan också vara av intresse för andra myndigheter som vill utveckla sin samverkan och få en förståelse för hur man kan arbeta utifrån en systemansats.

Sjukdomar utan gränser – utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser. Samhällets hantering av zoonoser, dvs. sjukdomar som är överförbara mellan människor och djur, involverar en mängd olika aktörer och kräver mångfacetterad samverkan över såväl sektors- som organisationsgränser på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Innovationsrådet har tillsammans med Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Statens veterinärmedicinska anstalt bedrivit ett gemensamt utvecklingsprojekt om zoonossamverkan. Rapporten innehåller förslag på hur arbetet med zoonoser kan förbättras och vänder sig till alla som är intresserade av hur komplex myndighetssamverkan kan bedrivas och utvecklas.

Mätningar för bättre styrning – att synliggöra och hantera variation för styrning och förbättring av offentlig verksamhet. Professor Mattias Elg har på uppdrag av Innovationsrådet skrivit en rapport som beskriver hur myndigheter genom relativt enkla metoder kan mäta och förstå variation. Detta ger bättre underlag för att förstå vad som sker i myndigheten och hur den kan utvecklas än vad t.ex. medelvärden gör. Rapporten ger, med hjälp av exempel från flera myndigheter, praktisk vägledning om hur data kan hanteras och pedagogiska förklaringar av hur resultatet kan tolkas.

Aktiviteter

Arrangerade workshops, konferenser och seminarier

- *Seminarium om innovation, 2011-10-27*
Innovationsrådet arrangerade tillsammans med Statskontoret ett seminarium om innovation i offentlig verksamhet. Henrik Frykman presenterar OECD:s rapport *Innovation in public service delivery* och rådets kanslichef Martin Sparr berättar om rådets arbete.
- *Workshop om livshändelser, 2011-11-23*
Rådet bjöd in till diskussion om offentlig verksamhet bör arbeta mer utifrån s.k. livshändelser för att underlätta för medborgare och företag.
- *Workshops för statliga myndighetschefer:*
 - Under *Workshop 1* (2012-02-09) presenterades och diskuterades den enkätundersökning som Innovationsrådet låtit genomföra om arbetet med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling i myndigheterna.
 - Under *Workshop 2* (2012-03-15) fördjupades diskussionerna med fokus på ledningsgruppens roll i utvecklingsarbetet, hur kunskap om den verksamheten är till för förs in i myndighetens verksamhetsutveckling och hur man får till stånd samverkan för att underlätta för medborgare och företag.
 - Under *Workshop 3* (2012-04-19) diskuterades bl.a. den framåtriktade kraften – hur förvaltningens förmåga till innovation, förnyelse och kvalitet ska kunna stärkas.
- *Seminarier i Almedalen, 2012-07-03*
 - *Innovationer i offentlig verksamhet är avgörande för framtidens välfärd – hur får vi dem att hända?* Medverkande: Stefan Attefall, Civil- och bostadsminister. Dan Eliasson, Generaldirektör, Försäkringskassan. Carola Lemne, VD, Praktiker-tjänst, Elisabeth Rindom, undersköterska, Furulidens vårdboende.
 - *Vad gör det nationella rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet?*
Medverkande: Innovationsrådets kanslichef Martin Sparr.

- *Inspirationskonferens för en innovativ offentlig verksamhet*, 2012-09-18
Innovationsrådet, VINNOVA, SKL och Länsstyrelsen i Västmanlands läns gemensamma konferens om innovation i offentlig verksamhet samlade cirka 380 deltagare från kommun, stat, landsting och konsultföretag. Medverkade gjorde bl.a. David Halpern från Behavioural Insights Team (UK), Sarah Gillinson från Innovation Unit (UK) och universitetslektor Johanna Nählinder från Linköpings Universitet.
- *Seminarium i Regeringskansliet med David Halpern från Cabinet Office (BIT)*, 2012-09-18
- *Seminarium för controllers i staten*, 2012-10-08 Innovationsrådets kansli och Ekonomistyrningsverket arrangerade ett gemensamt halvdagsseminarium om och hur vi tar till vara den kunskap som finns inom staten för att utveckla och förbättra verksamheten och om det i det befintliga regelverket finns bestämmelser som utgör ett stöd eller är ett hinder för verksamhetsutveckling och en innovativ förvaltning.
- *Seminarium om kunskapsläget kring effekterna av co-production*, 2013-01-15
Seminarieriet, som riktade sig till personer från vårdmyndigheter, brukarorganisationer och forskare, syftade till att samla kunskapsläget om effekterna av co-production i vård och omsorg.
- *Internationellt seminarium för myndighetschefer och statssekreterare om innovationer i offentlig sektor*, 2013-02-05
På seminariet medverkade Diana Farrel (chef för McKinsey Center for Government), Sir John Elvidge (fd. Permanent Secretary i den skotska regeringen) och Dr Amanda J Gregory (Head of the Management Systems subject group in the Business School, University of Hull).
- *Lunchwebbinarium på temat tjänstedesign*. Våren 2013 arrangerade Innovationsrådet tillsammans med Stiftelsen svensk industridesign, Vinnova och SKL en serie seminarier som var öppna för allmänheten. Deltagande kunde ske på plats hos Vinnova eller via livesändning på webben. Seminarierna finns tillgängliga även i efterhand på www.svid.se.

Följande seminarier har genomförts:

- Design av tjänster i sjukvården i Storbritannien (2013-02-06)
- The Power of Patient Expectations (2013-02-20)
- Design på hälsoområdet – en nulägesbild (2013-03-06)
- Service Design and Health (2013-03-20)
- How We Found the Lead Users and Why That Was Extremely Important (2013-04-17)
- Hushållning med knappa resurser – om betydelsen av patient- och brukarmedverkan (2013-05-07)
- Vägen till en patientprocessorienterad sjukvård (2012-05-22)
- Äntligen lekande lätt att vabba – Design av nya tjänster hos Försäkringskassan (2013-06-04)

Föreläsningar och presentationer

- *Nätverk för statliga ekonomichefer*, 2011-09-21
- *Ekonomistyrningsverkets (ESV) temaseminarium om lean*, 2011-10-07
- *ESV-dagen*, 2011-10-20
- *Seminarium tillsammans med Statskontoret om innovation i offentlig verksamhet* 2011-10-27
- *Kvalitetsmässan*, 2011-11-15
- *ESV:s frukostseminarium om Innovationsrådets arbete*, 2011-11-30
- *GD-föreningen*, 2011-12-01
- *E-delegationens nätverksmöte*, 2011-12-07
- *Landshövdingemöte*, 2011-12-08
- *Tillväxtverket*, 2012-11-24
- *Internt seminarium på Domstolsverket*, 2012-01-10
- *Kemikalieinspektionen*, 2012-03-06
- *MOR-gruppen i Riksbankens jubileumsfond*, 2012-03-12

- *ESV:s controllerutbildning*, 2012-03-14
- *Migrationsverkets chefsdag*, 2012-03-14
- *ESV:s frukostseminarium om lean*, 2012-03-28
- *HELIX Partnerskapsmöte*, 2012-03-06
- *Arbetsgivarverket, Innovation och kompetensförsörjning*, 2012-04-19
- *Näringsdepartementets myndighetsdag*, 2012-05-04
- *Statskontorets förvaltningspolitiska dag*, 2012-05-10
- *GDISC Annual Conference i Berlin*, 2012-05-24
- *Länsstyrelsen i Östergötland*, 2012-05-28
- *Offentliga rummet*, 2012-05-30
- *Studiebesök från Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i Danmark*, 2012-06-01
- *Jordbruksverket*, 2012-06-01
- *Zoonosrådet*, 2012-09-12
- *ESV:s controllerutbildning*, 2012-09-12
- *ESV:s controllerutbildning*, 2012-09-19
- *Nationell utbildningsadministrativ konferens*, 2012-09-25
- *Partsrådet*, 2012-10-01
- *Sveriges geologiska undersökning*, 2012-10-05
- *Skatteverket stockholmsregionens ledningsgrupp*, 2012-10-05
- *Länsstyrelsernas Miljöprövningsdelegationer*, 2012-10-09
- *Metodicums Konferens om socialstyrelsen riktlinjer*, 2012-10-10
- *RK-STYR Seminarium om systemsyn*, 2012-10-12
- *Regeringens dialogmöte om nya mineralstrategin*, 2012-10-16
- *Systemsynsseminarium för Ju/SIM och tillhörande politiskt ledning*, 2012-11-09
- *Danskt nätverk för ledare inom offentlig verksamhet*, 2012-11-12

- *Näringsministerns avspark för innovationsstrategins genomförande*, 2012-11-23
- *Den moderna staten*, 2013-02-12
- *Skatteverket stockholmsregionens chefsmöte*, 2013-03-04
- *Länsstyrelsernas controllernätverk*, 2013-04-16
- *Kvalitetsmagasinet och VD-tidningens leankonferans*, 2013-05-22

Studiebesök

- *EU:s kvalitetskonferens i Warszawa*, 2011-08-29
- *Direction Générale de la Modernisation de l'Etat i Paris*, 2012-01-13
- *Sitra och Helsinki Design Lab i Helsingfors*, 2012-06-07
- *Hemtjänsten Skönsmon i Sundsvalls kommun*, 2012-06-18
- *Vårdboendet Furuliden i Katrineholms kommun*, 2012-06-18
- *Riksutställningar*, 2012-07-02
- *Försvarets Materialverk*, 2012-12-05
- *Qulturum, Landstinget i Jönköpings län*, 2013-01-22

Övriga möten och kontakter/samverkan

Av utredningens direktiv framgår att rådet ska söka bred samverkan med offentliga aktörer. Rådet ska särskilt samverka med Regeringskansliet i dess arbete med den nationella innovationsstrategin. Rådet ska även samverka med Ekonomistyrningsverket, E-delegationen, Statskontoret och Vinnova, samt söka samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), Trygghetsfonden för kommuner och landsting, Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ), Kvalitetsmässan, Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet, Ingenjörsvetenskapsakademien och andra centrala aktörer på området.

Utöver de myndigheter och organisationer som nämns i direktivet har utredningen även samtalat med bl.a. Riksrevisionen och JK.

Innovationsrådets livshändelsestudie

Inledning

Innovationsrådet bedömer livs- och verksamhetshändelser som särskilt relevant angreppssätt för att ur kundens perspektiv utveckla offentlig verksamhet.¹ Genom att betrakta offentlig verksamhet ur ett livshändelseperspektiv står det samlade offentliga värdeskapandet i fokus och inte enbart hur enskilda myndigheter levererar tjänster till dem verksamheten är till för. Livshändelser är vidare ett konkret sätt att arbeta utifrån en systemansats i offentlig verksamhet.

Innovationsrådets livshändelsestudie har haft tre syften, nämligen att

- öka kunskapen kring hur olika livshändelser uppfattas och fungerar ur kundens perspektiv,
- ge kunskap kring vilka livshändelser som kan anses vara särskilt angelägna att vidareutveckla utifrån hur kunden uppfattar dessa, samt att
- vidareutveckla livshändelser som metod utifrån det utvecklingsbehov som finns.

Bakgrund till studien

Rådet uppmärksammade det omfattande och genomgripande arbete med livshändelser som bedrivs i Frankrike, vid en konferens i Warszawa 2011. Det franska exemplet visade att det är möjligt att ta ett helhetsgrepp om vissa händelser i livet som individer upplever. Frankrikes arbete med livshändelser hålls samman av ett

¹ Enligt den benämning vi valt är en livshändelse det som händer en privatperson, medan en verksamhetshändelse bygger på samma tanke, men kunden är då ett företag. I denna bilaga kommer vi fortsättningsvis benämna livs- och verksamhetshändelse som livshändelse.

särskilt generaldirektorat (DGME) vid franska budgetministeriet och involverar stora delar av den franska förvaltningen. Konceptet livshändelser var visserligen tidigare känt och utvecklat i Sverige men har då främst använts för att utveckla nya e-tjänster och inte som ett sätt att ta ett helhetsgrepp kring individers förhållanden med offentliga myndigheter under en specifik period i livet.

Utifrån en framtagna kunskapsmanställning om livshändelser,² ett kunskapsseminarium med några inbjudna myndigheter³ och en studieresa till generaldirektorat (DGME) vid franska budgetministeriet bestämde Innovationsrådet att gå vidare med en egen studie tillsammans med Försäkringskassan och Skatteverket.⁴

Genomförande av livshändelsestudien

Arbetet inleddes med en förstudie i syfte att testa olika möjliga angreppssätt för hur en kvantifierad kartläggning av olika livshändelser kan genomföras. Två av de testade metoderna i förstudien byggde på att respondenterna i telefonintervjuer fick svara fritt på frågan om de det senaste året haft kontakt med någon statlig myndighet, kommun eller landsting eller någon annan offentlig verksamhet och i så fall vilket ärende kontakten gällde. Det medförde att merparten av intervjupersoner beskrev enkla kontakter med det offentliga, som inte kan betraktas som livshändelser.⁵

I samråd med Skatteverket, Försäkringskassan och undersökningsföretaget Markör, som genomförde studien, valde vi därför att gå vidare med den av de testade metoderna som på förhand definierade ett antal livshändelserna, vilka respondenterna sedan fick förhålla sig till. I framtagandet av de tjugo fördefinierade livshändelserna gjordes en avvägning mellan vad vi bedömde som vanligt förekommande händelser i livet samtidigt som vi strävade efter en bred samling livshändelser som berörde skilda kundkategorier och inbegrep olika offentliga aktörer.

² Innovationsrådet (2011), *Livshändelser för gemensamma medborgarmöten i svensk förvaltning – Ett diskussionsunderlag*.

³ Innovationsrådet anordna ett kunskapsseminarium den 23 november 2011 kring livshändelser. Vid seminariet deltog E-delegationen, Skatteverket, Försäkringskassan, Vinnova, Bolagsverket och Migrationsverket samt forskare från Centrum för tjänsteforskning vid Karlstad universitet.

⁴ Studieresa till generaldirektorat (DGME) vid franska budgetministeriet i Paris den 12-13 januari 2012. Under studieresa deltog representanter från Skatteverket, Försäkringskassan, Vinnova, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Centrum för tjänsteforskning vid Karlstad universitet.

⁵ Exempelvis att deklarerat, behov av sophämtning och passansökan.

I huvudstudien ingick 4 712 slumpvis valda personer i Sverige, varav 2 518 personer gick att nå per telefon. Dessa gavs möjlighet att svara på frågor om en av tjugo fördefinierade livshändelser. För att få en så uppdaterad bild av livshändelserna som möjligt skulle intervjupersonerna ha upplevt livshändelsen antingen personligen, eller som företrädare för en anhörig, någon gång under det senaste året.⁶ Av de utvalda intervjupersonerna var det 1 380 personer som hade varit med om någon eller flera av händelserna det senaste året och därmed var aktuella för deltagande i studien.⁷ Alla frågor har berört individens samlade bedömning av livshändelsen och inte enskilda myndigheters insatser.

I bedömningen av livshändelserna fick intervjupersonerna besvara 13 påståenden på en skala 1–5.⁸ Utifrån intervjupersonernas svar har i första hand index utvecklats för vardera service, enkelhet och helhetsintryck.⁹

Iakttagelser från livshändelsestudien

I de två tabellerna nedan redovisas samtliga livshändelser utifrån följande kolumner:

- De tjugo *livshändelser* som definierades på förhand.
- Ett *värdeskapandeindex*, vilket är ett sammanvägt medelvärde för de uträknade indexen för service, enkelhet samt helhetsintryck.

⁶ Studien genomfördes per telefon av undersökningsföretaget Markör AB under november 2012 till februari 2013.

⁷ Alla intervjupersoner har dock inte besvarat samtliga frågor i studien då det fanns svarsalternativ på flera frågor för de som inte visste eller inte ville ta ställning till frågorna.

⁸ Siffran 1 på skalan stod för *instämmer inte alls* alternativt *mycket krångligt* beroende på fråga och 5 stod för *instämmer helt* alternativt *mycket enkelt*.

⁹ Indexen har beräknats som ett medelvärde för svar på samtliga frågor inom indexkategorin. Medelvärdet har sedan indexerats 0–100. Lågt index (låga betyg) avsåg begränsad service/enkelhet alternativt lågt helhetsintryck. *Serviceindex* baserades på följande sex påståenden: Jag fick ett bra bemötande av personalen på myndigheterna; Jag fick hjälp inom rimlig tid av myndigheterna; Myndigheternas personal hade bra sakkunskap; Jag litar på de svar jag fick från myndigheterna; Myndigheterna var konsekventa i sina besked; Jag blev skickad fram och tillbaka mellan myndigheter (omvänd skala). *Enkelhetsindexet* baserades på följande fem påståenden: Det var enkelt att veta vilken myndighet jag skulle vända mig till; Det var enkelt att komma i kontakt med rätt person på myndigheterna; Det var enkelt att komma i kontakt med myndigheterna; Det gick lätt och smidigt att hitta den information jag behövde på myndigheternas hemsidor; Myndigheterna använde ett enkelt och begripligt språk. *Helhetsintrycksindex* baserades på följande två påståenden: Jag har förtroende för myndigheternas sätt att sköta sin uppgift; Vad är din sammanfattande bedömning hur kontakten med offentliga verksamheter fungerar i sin helhet?

- Respektive livshändelses *högsta indexkategori*, det av tre ursprungliga index som fick högst betyg av respondenterna.
- Respektive livshändelses *lägsta indexkategori*, det av tre ursprungliga index som fick lägst betyg av respondenterna.
- *Antal svarande* som hade upplevt respektive livshändelse och var villiga att gå vidare med följdfrågor kring denna.

Ett problem med undersökningen är att vissa livshändelser haft ett väldigt lågt antal svarande. De livshändelser med mindre än 50 svaranden redovisar vi därför i tabell 1 utan att närmare analysera resultatet.

Tabell 1 Redovisning av livshändelser med färre än 50 svaranden.

	Livshändelser	Värdeskapande index	Högst indexkategori	Lägst indexkategori	Antal intervjuade
1	Gift sig	86	Servicesindex	Enkelhetsindex	24
2	Vitnat i rättegång	82	Servicesindex	Enkelhetsindex	14
3	Avvecklat företag	81	Servicesindex	Enkelhetsindex	14
4	Tagit körkort	74	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	48
5	Deltagit i skadeståndsprocess	71	Servicesindex	Enkelhetsindex	12
6	Startat företag	71	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	26
7	Flyttat till Sverige	67	Enkelhetsindex	Servicesindex	13
8	Separation eller skilsmässa	66	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	18
9	Blivit skuldsatt	61	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	10
10	Utsatt för kränkande behandling	45	Enkelhetsindex	Helhetsintrycksindex	14

Det kan dock finnas anledning att gå vidare med vissa livshändelser i tabellen ovan för att undersöka om samma låga värdeskapandeindex skulle framträda vid en mer omfattande studie.

Av större intresse är de livshändelser som haft en något högre andel svaranden. Livshändelser med *högre* antal intervjuade än 50 individer redovisas nedan i tabell 2.

Tabell 2 Redovisning av livshändelser med mer än 50 svaranden.

	Livshändelser	Värdeskapande index	Högst indexkategori	Lägst indexkategori	Antal intervjuade
1	Skaffat bostad	80	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	121
2	Har barn som börjat skolan	80	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	98
3	Fått barn	79	Servicesindex	Enkelhetsindex	53
4	Påbörjat utbildning	79	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	78
5	Gått i pension	78	Servicesindex	Enkelhetsindex	63
6	Mist nära anhörig	76	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	68
7	Varit sjuk	74	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	364
8	Varit utsatt för brott	74	Enkelhetsindex	Helhetsintrycksindex sintrycksindex	82
9	Haft omsorg om närstående	66	Servicesindex	Helhetsintrycksindex	175
10	Blivit arbetslös	65	Enkelhetsindex	Helhetsintrycksindex	85

Av tabellen framgår att alla livshändelser utom att gå i pension relativt låga värden vad avser helhetsintrycksindexet, som alltså berör förtroende för myndigheterna och den sammanfattande bedömningen av livshändelsen. Samtidigt visar resultatet att merparten av tillfrågade generellt sätt är nöjda med upplevda livshändelser.

Samtidigt ska inte resultat tolkas som att offentlig verksamhet i alla situationer åstadkommer ett högt värdeskapande. Ser vi till livshändelsen Skaffat bostad, som alltså fick högst värdeska-

pandeindex, är det viktigt att komma ihåg att det är en livshändelse som rör många människor.¹⁰ Enligt statistik från SCB flyttade totalt 1 153 140 personer under 2011,¹¹ vilket motsvarar drygt 12 procent av befolkningen. En procentuellt sett liten andel missnöje kan då i praktiken innebära att ett betydande antal personer inte är nöjda med hur offentlig verksamhet fungerar i olika händelser i livet.

Utifrån en något djupare genomgång av materialet (redovisas i tabell 3), kan det därtill befaras att en relativt stor del av befolkningen är missnöjda med vissa aspekter av olika livshändelser.

¹⁰ En betydande del av befolkningen befinner sig årligen i alla tio livshändelser som redovisas i tabell 2 upplever.

¹¹ SCB "Svensken flyttar i snitt elva gånger" se SCB:s hemsida:
http://www.scb.se/Pages/Article___340535.aspx.

Tabell 3 Redogörelse för de livshändelser där högst andel indikerade ett missnöje med vissa påståenden av livshändelser.

Livshändelse	Påstående	Andel som inte höll med om påståendet*	Antal intervjuade
1 Haft omsorg om närstående	Det var enkelt att komma i kontakt med rätt person på myndigheterna	28 %	175
2 Haft omsorg om närstående	Det gick lätt och smidigt att hitta den information jag behövde på myndigheternas hemsidor	27 %	175
3 Blivit arbetslös	Jag har förtroende för myndigheterna sätt att sköta sin uppgift	27 %	85
4 Blivit arbetslös	Jag fick hjälp inom rimlig tid av myndigheterna	26 %	85
5 Gått i pension	Det gick lätt och smidigt att hitta den information jag behövde på myndigheternas hemsidor	25 %	63
6 Varit sjuk/drabbats av sjukdom (mer än två veckor)	Det gick lätt och smidigt att hitta den information jag behövde på myndigheternas hemsidor	24 %	364
7 Blivit arbetslös	Myndigheterna var konsekventa i sina besked	23 %	85
8 Blivit arbetslös	Jag litar på de svar jag fick från myndigheterna	23 %	85
9 Varit utsatt för brott	Jag fick hjälp inom rimlig tid av myndigheterna	21 %	82
10 Blivit arbetslös	Det var enkelt att komma i kontakt med rätt person på myndigheterna	20 %	85
11 Haft omsorg om närstående	Jag har förtroende för myndigheterna sätt att sköta sin uppgift	20 %	175
12 Fått barn	Det gick lätt och smidigt att hitta den information jag behövde på myndigheternas hemsidor	20 %	53

*Utifrån den ursprungliga skalan (1–5) där 1 innebär instämmer inte alls och 5 innebär instämmer helt, har vi tolkat det som att de intervjuade som svarade 1 och 2 "inte håller med om påståendet".

Fördjupningen (tabell 3) indikerar alltså att mer än var fjärde person som har omsorg om en anhörig kan ha svårt att komma i kontakt med rätt person på myndigheterna. Ungefär motsvarande andel

som hamnat i arbetslöshet har lågt förtroende för hur myndigheterna sköter sina uppgifter samt anser att man inte fått hjälp inom rimlig tid.

I materialet från undersökningen finns även intervjupersonernas uppgifter om antalet kontakter med myndigheter samt vilka myndigheter och privata aktörer som intervjupersoner uppger sig ha haft kontakt med. Därtill har respondenten fått möjlighet att uppge vad de anser vara viktigt under en livshändelse. Detta redovisas dock inte närmare i denna sammanställning utan kommer vara ett underlag i det fortsatta arbetet med livshändelser, till exempel inom ramen för det föreslagna utvecklings- och kompetenscentrumet (se förslag i avsnitt 8.5.5 i detta betänkande).

Diskussion kring nästa steg i utvecklingen av konceptet livshändelser

Studien väcker en rad frågeställningar kring hur arbetet med att utveckla livshändelser som metod bör fortskrida samt vilka framtida studier och utvecklingsinsatser som krävs för att utveckla offentlig verksamhets samlade värdeskapande ur kundens perspektiv. Dessa frågeställningar har relevans för det fortsatta utvecklingsarbetet som enligt vårt förslag ska bedrivas kring livshändelser i ett utvecklings- och kompetenscentrum.

Det kan finnas ett behov av mer omfattande kvantitativa studier för att fastställa hur de livshändelserna som beskrivs ovan uppfattas med anledning av att urvalets storlek inte ger en tillräckligt representativ bild hur det förhåller sig.¹² Frågan är dock om det finns ett större behov av fler generella studier likt den som redovisats här. Vi ser snarare ett behov av att mer djupgående ta sig an och utveckla enskilda livshändelser, som t.ex. Skatteverket har gjort beträffande livshändelsen att mista en närstående.

Ett första steg vid en fördjupning bör syfta till att bringa klarhet kring vilka behov som kunden har i en specifik livshändelse.¹³ Detta kan tas fram genom öppna intervjuer och fokusgrupper för att sedan testas på en större grupp.¹⁴ I detta hänseende är det även angeläget att få en bild av i vilken utsträckning behoven skiljer sig

¹² En sådan studie borde i sådant fall även inbegripa andra typer av livshändelser.

¹³ I arbetet med livshändelser bör man, likt för all offentlig verksamhet, skilja på uttalade, underförstådda och omedvetna behov.

¹⁴ I framtida studier kan även underlag från vår studie vara av intresse. Intervjupersonerna fick här en öppen fråga om vad som är viktigt för de i den specifika livshändelsen.

mellan individer i en och samma livshändelse. Inte minst är det angeläget att göra analyser kring huruvida upplevelse i livshändelsen skiljer sig åt beroende på t.ex. kön, utbildningsnivå eller geografisk hemvist. Genom sådana analyser kan man upptäcka om det finns en grupp som har en väldigt negativ upplevelse trots att totalsiffrorna visar på goda resultat (eller vice versa). Sådant underlag kan visa på att det kan finnas behov av riktade förbättringsinsatser. Antalet svarande inom varje livshändelse är tyvärr för lågt i vårt material för att dra några statistiskt säkerställda slutsatser om skillnader mellan olika grupper.¹⁵

Som underlag i utvecklingen av livshändelser är det även relevant att särskilt analysera den efterfrågan (uttalade behov) som individen ställer till det offentliga systemet i en livshändelse. Stor del av den efterfrågan som ställs kan möjligen betraktas som onödig i de fall det finns en bristande förmåga att samlat hantera individens behov.

Utveckling kräver också en ingående förståelse för den process som enskilda ska ta sig igenom ser ut. I de fall det rör sig om en mer sekventiell process som på ett övergripande plan är samstämmig för alla individer som upplever livshändelser bör möjligen ett vidare analys- och utvecklingsarbete bygga på det angreppsätt som vi benämner systembaserad verksamhetsutveckling. I de fall det *inte* rör sig om en i huvudsak sekventiell process, där varje individs livshändelser är mer unik, är det förmodligen mer relevant att fokusera på att skapa en bild av hur mycket processen skiljer sig mellan olika individer. Det finns metoder som väl fångar in hur människors enskilda processer skiljer sig åt, till exempel genom att individen för dagboksanteckningar under sin individuella resa genom systemet.¹⁶

En fördjupad analys av livshändelser kan utgöra ett underlag för såväl statliga som kommunala myndigheter, inklusive berörda delar av Regeringskansliet. Utifrån detta kan en diskussion föras kring hur systemet kan utvecklas till gagn för människor och företag. Även här bör fokus vara på de styrande systemfaktorer och ytterst den ledningsfilosofi som utgör grunden för hur livshändelser är

¹⁵ Trots detta gjorde vi en körning på materialet för att få en indikation på livshändelser där intrycket skiljer sig åt mellan män och kvinnor. På de flesta områden skiljer det mindre än fem procentenheter mellan grupperna, men vissa livshändelser hamnar kring 15 procentenheters skillnad, däribland "blivit utsatt för brott", som ändå har en förhållandevis stor bas (84 individer). Där visade det sig att mäns upplevelse av servicen i den livshändelsen var tydligt sämre än kvinnors upplevelse (index på 71 jämfört med 85).

¹⁶ Se Elg m.fl. (2012) Co-creation and Learning in Healthcare Service Development, Journal of Service Management, 23 (3).

organiserade. På så sätt kan de hinder för en fungerande process minskas eller undanröjas. Därtill finns det etablerade angreppssätt, exempelvis Soft system methodology, som kan användas för att skapa en gemensam bild av hur livshändelser fungerar ur kundens perspektiv. Redan idag finns det gedigna analyser, till exempel Migrationsverkets arbete med arbetstillståndsprocessen, som kan verka som underlag för en diskussion mellan myndigheter och berörda huvudmän inom Regeringskansliet.¹⁷ En annan livshändelse som kan verka som underlag är *att få cancer*. Denna livshändelse är föremål för ett utvecklingsarbete som Regionalt cancercentrum väst bedriver tillsammans med Center for Healthcare Improvement vid Chalmers tekniska högskola. Utvecklingsarbetet syftar till att ta tillvara patienters och närståendes erfarenheter i utvecklingen av cancervården i Västsverige.

Ett genomgående problem är att flera livshändelser går in i varandra. Detta skulle kunna innebära att utvecklingen av en livshändelse påverkar andra livshändelser negativt. Det bör därför vara en frågeställning som belyses i det fortsatta arbetet. En annan frågeställning som är viktigt för den fortsatta utvecklingen av livshändelser är den praktiska avgränsningen. Ett utvecklingsarbete måste ta hänsyn till vad som är hanterligt ur samordnings- och utvecklingssynpunkt, samtidigt som strävan ska vara att belysa, och om behövt förändra, alla relevanta delar och systemfaktorer för en livshändelse.

¹⁷ Migrationsverket har inte betraktat arbetstillståndsprocessen som en livshändelse och det går att ifrågasätta om denna process egentligen är för snäv för att kunna bli betrakta som en livshändelse då den börjar med att en ansökan skickas in från utlandet till att tillstånd beviljats eller avslagit. Om det skulle definieras som en livshändelse som vi beskrivit det här bör processen snarare anses avslutad när den sökanden börjar arbeta.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]

Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]