

Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö

Martin Fransson

Johan Quist

Katarina Wetter-Edman



FORSKNINGSRAPPORT

Tillit
Tillitsdelegationen

Rapporten kan laddas ner från diva-portal.org eller köpas från Norstedts Juridiks kundservice

Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@nj.se

Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm september 2019

© Författarna 2019

ISBN 978-91-38-24969-7

Sammanfattning

I denna rapport förordas att regeringen ska inrätta en varaktig utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet. Det skulle ge ytterligare politisk handlingskraft. Avsikten skulle vara att bekämpa sådana sektorsövergripande samhällsutmaningar som involverar ett system av aktörer och som visat sig svåra att bemästra genom ordinarie styrning och samverkan. Som exempel kan nämnas punktligheten i järnvägstrafiken eller den fara för patientsäkerheten som uppstår när livsviktiga läkemedel saknas vid landets apotek.

Både i fråga om kvalitet och kostnad kan betydande samhällsekonomiska vinster då hämtas hem. Samtidigt skulle varken utvecklingsmiljön eller de lösningar den frambringar medföra någon belastning på statsbudgeten. Myndigheternas ansvar påverkas inte och deras deltagande skulle inte medföra några juridiska konsekvenser. Inte heller krävs det någon ny mottagarkapacitet eller andra förstärkningar inom Regeringskansliet.

Med en regeringsnära utvecklingsmiljö skulle Sverige ansluta till en lång rad av länder som redan etablerat vad som ofta kallas för *labb* eller som mera kraftfullt beskrivs som en *insatsstyrka*. Poängen är dock inte att tvinga fram eller att styra utformningen av de lösningar som utvecklas, ej heller att ta över ägarskapet.

I utvecklingsmiljön skulle aktörerna få den kvalificerade hjälp de efterfrågar för att gemensamt lösa ut frågor som "trillat mellan stolarna" och där ansvaret tycks ligga på "ingen, någon, vemsomhelst eller alla". Nackdelarna med den annars relativt väl fungerande sektorsindelningen och resultatstyrningen skulle kunna minska. En del av kritiken mot den så kallade *stuprörsförvaltningen* skulle kunna stillas.

Idén är inte ny. Andra har tidigare argumenterat för liknande åtgärder. Föreliggande rapport bidrar med en extensiv genomgång av

relevant litteratur samt en kartläggning av Regeringskansliets arbets-sätt, förmågor och tillkortakommanden. För att undersöka vad myndigheterna själva kan hantera har det även gjorts praktiska försök samt kartlagts vilka förmågor som finns i befintliga svenska utvecklingsmiljöer.

Försöken och kartläggningarna visar att myndigheternas egna ansvar att samverka räcker långt. Av naturliga skäl saknar de dock uppdrag och mandat att självsvåldigt anpassa och använda andra aktörers resurser i tjänstesystemet. Många myndighetsöverskridande utmaningar blir svåra att åtgärda när inte alla ställer upp. Myndigheternas representanter efterfrågar därför en aktörsneutral arena på regeringens överordnade nivå där de ges vägledning och professionellt stöd. Något sådant stöd har hittills inte kunnat påräknas.

Genom kartläggningen av Regeringskansliets arbetsätt blir det tydligt varför idén om en utvecklingsmiljö inte tidigare har tagits tillvara. Kansliet är helt enkelt utformat för beredning av ärenden och styrning och inte lämpat för praktisk utveckling.

Förutsättningarna är däremot bättre inom kommittéväsendet. Där skulle den efterfrågade miljön kunna inrättas utan en bortre tidsgräns, som fallet varit med Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO).

Kommittéväsendets relativa närhet till regeringen gör att de aktörer som bjuds in till miljön sannolikt kommer att vilja delta. Genom att låta uppdragen tilldelas av Statsrådsberedningen skulle även många av de oavsiktliga hinder kunna undanröjas som följer av att styrningen är sektorsindelad och primärt inte avsedd för gränsöverskridande frågor.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Tidigare initiativ	10
1.2	Värdet av en regeringsnära utvecklingsmiljö.....	13
1.3	Syfte	14
1.4	Disposition	15
2	Problemet och dess tänkta lösning	17
2.1	Överdriven tro på koordinering top-down.....	18
2.2	Avsaknad av ett systemperspektiv	23
2.3	Kringskuren koordinering.....	31
2.4	Argument för en regeringsnära utvecklingsmiljö	34
2.5	Argument för design.....	39
2.6	Exempel på regeringsnära utvecklingsmiljöer	46
2.7	Sammanfattning	55
3	Tillitsverkstaden	57
3.1	Formerna för Tillitsverkstaden	57
3.2	Tillitsverkstadens bidrag.....	66
3.3	Sammanfattning	96

4	Befintliga designdrivna initiativ i Sverige.....	99
4.1	Utvecklingen av design i Sverige	100
4.2	Nutida designdrivna initiativ	103
4.3	Diskussion med ledning av empiriska iakttagelser	123
4.4	Vägvisande sammanfattning	129
5	Lösningen passar inte in på Regeringskansliet	131
5.1	Regeringskansliets organisation	132
5.2	Skapar omvittnat värde.....	136
5.3	Kända tillkortakommanden	140
5.4	Samverkande faktorer som förklarar	150
5.5	Avslutande diskussion.....	156
6	En väg framåt.....	159
6.1	Det befintliga kommittéväsendet	160
6.2	En ny gren inom kommittéväsendet	163
6.3	En kompletterande kunskapsresurs	177
6.4	Sammanfattning.....	177
7	Frågor längs vägen	179
7.1	Ordning och reda eller åtgärda på riktigt?	179
7.2	Omedelbar utveckling eller via papper?	181
7.3	Medborgarinflytande eller demokrati?.....	182
7.4	Evidens- eller erfarenhetsbaserad kunskap?	183
7.5	Sammanfattning.....	185
	Referenser.....	187

Bilaga 1 – Tillvägagångssätt

1 Inledning

Ungdomsbrottslighet, tvångsvård av unga med psykosociala problem och nyanländas etablering i Sverige är exempel på sektorövergripande samhällsutmaningar som visat sig svåra att bemästra. De politiska verktygen räcker inte alltid till.

Kännetecknade är de återkommande rapporterna om hur såväl medarbetare som medborgare och företag har svårt att skapa värde i gränslandet mellan de inblandade aktörerna. Aktörernas resurser fungerar inte väl tillsammans. Det blir många omtag och värdeskapandet uppfattas som omständligt och ologiskt. De resurser och den tid som förloras gör utmaningarna till ett samhällsekonomiskt problem. Omfattningen är svår att mäta men i en rapport från Statskontoret (2014) konstateras att slöseriet med skattemedel ”kan vara av betydande storlek”.

Genom sin överordnade position i den statliga hierarkin så har regeringen ett särskilt ansvar vad gäller att koordinera och underlätta värdeskapandet i gränslandet mellan myndigheterna. Det kan ta sig uttryck i regeringsuppdrag och skrivningar i regleringsbrev om att ”myndighet A ska samverka med myndighet B”. Regeringen kan exempelvis även ta initiativ till lagstiftning som tvingar kommuner och regioner till åtgärder.

Dock tycks det finnas en övertro till möjligheterna att genom sådan traditionell, mekanisk, styrning åtgärda svåra samhällsutmaningar genom lagstiftning, resurstilldelning och kontroll. Kommunikationen mellan regering och myndigheter sker ofta via PM och andra dokument. På gott och ont så kännetecknar detta formella och tröga sätt att styra den svenska modellen med underställda, men fristående, myndigheter på armlängds avstånd.

Alltsomoftast misslyckas regeringen med sina initiativ till myndighetsgemensamma lösningar. Ett skäl är att samhällsutmaningar

ofta har karaktären av *wicked problems*, vilket innebär att kunskapen om behoven är av naturen ofullständig, motsägelsefull, föränderlig och svår att fånga. Det krävs ett mera lättroligt och iterativt utvecklingsarbete än vad som är vanligt i den svenska förvaltningen.

Ett annat skäl till misslyckandena är att de tjänstesystem det gäller sträcker sig över organisatoriska gränser. Regeringskansliet saknar egentliga arbetsätt och mötesplatser för innovation i samverkan. Fransson och Quist (2010) konstaterar att det inte finns något sätt att gemensamt äga ett utvecklingsområde mellan departementen. Kulturen inom kansliet är fragmenterad och det kan vara svårt att finna lösningar över departementsgränser. De befintliga arbetsätten, grundade på idén om förhandling, kommer ibland till korta när flera tillsammans ska skapa något nytt. Relationen mellan kansliet och de statliga och kommunala myndigheterna är dessutom alltför trögrörlig och instrumentell för att styra och utveckla stora, komplexa och ständigt föränderliga system med många aktörer (SOU 2013:40; Quist & Fransson 2014). Många samhällsutmaningar har därför kommit att framstå som oupplösliga och eviga.

Det finns förvisso gott om exempel på hur värdeskapande har underlättats genom myndigheternas egeninitierade samverkan¹. Men i allmänhet kvarstår svårigheterna eller återuppstår efter en tid, i en ny men likartad form.

Ska samverkan ske på någon av aktörernas initiativ så kan en samhällsutmaning vara svår att åtgärda. En eller flera av de andra kan vara omedvetna om att utmaningen existerar. Aktörerna kan också ha olika bilder av hur utmaningen ser ut. I det fall de är överens om både existens och natur så kan de vara olika angelägna att bidra till en lösning. Det kan även finnas inbyggda målkonflikter eller saknas politiskt tryck i något av de berörda departementen.

När aktörerna väl är överens om problemet så stöter de ofta på nya hinder. De kan för det första ha olika bilder av hur lösningen bör utformas. För det andra kan det finnas legala och tekniska hinder att lösa ut. För det tredje kan det stupa på den så kallade investeringsparadoxen, dvs. att lösningen kräver investeringar hos en aktör medan de positiva effekterna bara märks hos och tillskrivs någon annan (se Sullivan & Skelcher 2002). Det strikt uppdelade ansvar för mål

¹ Genom 6 § i myndighetsförordningen (Finansdepartementet 2007) överläter regeringen en stor del av sitt samordningsansvar på myndigheterna som var och en "skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet".

och resultat som ålagts myndigheterna under åren med New Public Management, utgör ett hinder för innovation i samverkan.

Handlingsutrymmet begränsas även av den detaljerade styrningen internt i många myndigheter — med mål, regler och policyer. I de samverkansmöten som krävs för att resurserna ska bli kompatibla så representerar deltagarna sin egen myndighet. De bär ”ryggsäckar” med sig in i rummet, fyllda med de myndighetsinterna överväganden, restriktioner och tidsramar som faktiskt utgör en betydande orsak till fragmenteringen (Fransson & Quist 2010).

I ryggsäckarna finns ofta också ett ”kundperspektiv”, dvs. uppfattningar om medborgares och företags förutsättningar. Det är inte ovanligt att myndighetsrepresentanterna mer eller mindre gissar sig fram till hur lösningarna bör se ut för att passa medborgare och företag.

Med restriktioner som inte ifrågasätts och med otillräcklig kunskap om medborgarnas och företagets förutsättningar kommer bristerna att kvarstå, om än i något ny tappning. Lösningarna blir haltande.

Sammantaget kan det konstateras att problemen ofta kvarstår eftersom samverkan är frivillig och förutsätter att alla ställer upp. Medborgare och företag lämnas ofta utanför och aktörerna har olika bevekelsegrund, perspektiv och prioriteringar. Samverkan kringgärdas av restriktioner som deltagarna upplever sig representera och ha som uppgift att bevaka, snarare än att ifrågasätta och eliminera. Därtill kommer trögheten i den svenska förvaltningskulturen som gör att problemet ofta hunnit byta skepnad innan lösningen sett dagens ljus.

Ständigt föränderliga problem kräver dessutom ständiga anpassningar, vilket till stor del diskvalificerar den centralstyrning top-down som kännetecknar många myndigheter. För att medarbetarna ska få utrymme att arbeta mera experimenterande och iterativt krävs en mera tillitsbaserad styrning av det slag som presenteras i Tillitsdelegationens betänkande (SOU 2018:47).

Emellertid behövs det också en sammanhållande kraft som uppmuntrar hela systemets deltagande i utvecklingsarbetet. Det krävs någon som eliminerar onödiga restriktioner och löser ut frågor utom aktörernas räckhåll, som bidrar med analyskompetens och som faciliterar det samtal genom vilket integrationen kommer till stånd. Facilitatorn skulle dessutom kunna säkerställa att någon med empirisk kunskap representerar och kan visualisera medborgares och företags

resurser och de övriga förutsättningar som krävs för att värde ska kunna skapas. Då skulle risken för tandlösa lösningar minska.

Det är bara regeringen som, från sin överordnade position i den statliga hierarkin, skulle kunna erbjuda ett sådant stöd. En farhåga kan förvisso vara att ett så kraftfullt politiskt verktyg skulle hamna i konflikt med den svenska modellen med fristående och relativt självständiga myndigheter. En så handlingskraftig, konkret och operativ utvecklingsresurs skulle kanske inte heller passa in bland den styrning och beredning som är Regeringskansliets primära uppgift?

1.1 Tidigare initiativ

Att komma till rätta med komplexa samhällsutmaningar kräver nya angreppssätt. I Tillitsdelegationens föregående betänkande (SOU 2018:47) föreslås ett nationellt policylab. Med detta avses en aktörsneutral arena där samhällsutmaningar tacklas med gemensamma lösningar. Det framhålls att berörda aktörer behöver kunna samlas över organisationsgränser, men också att olika organisatoriska nivåer ska bjudas in. Gemensamt för de internationella förebilder som nämns är de lättrörliga och iterativa metoder som används för att exempelvis identifiera problem, generera idéer och testa lösningar.

Behovet av ett policylab motiveras med det faktum att många medborgare upplever att förvaltningen inte hänger samman och att samhällsservicen i flera avseenden vacklar. Vad delegationen vill åstadkomma är ökad kvalitet i välfärdstjänsterna genom appliceringen av ett helhetsperspektiv.

I argumentationen används också två ord för att ytterligare distansera förslaget från den existerande ordningen. *Disruption* används för att peka på behovet av att skaka om systemet för att finna nya lösningar. Ordet *agilt* kontrasterar de stora och i förväg uttänkta reformerna.

Det nationella policylabbet föreslås att bli en permanent arena som på olika sätt ska kunna påverka förvaltningen i rätt riktning. Placeringen ska vara på Regeringskansliet. Vidare beskrivs att fokus ska ligga på att förändra regelverk som hindrar goda intentioner. De utländska lösningarna kan inte kopieras men framhålls som en källa till inspiration.

Delegationen är konkret, men inte i alla delar detaljerad, i sitt förslag. Förslaget som ger tolkningsutrymme avvisas av några remissinstanser medan andra ställer sig positiva. Den vanligaste åsikten bland remissvaren är dock att det kräver ytterligare utredning.

I linje med den förvaltningspolitiska propositionen

Delegationen är inte först med att framhålla behovet av en aktörsneutral arena för att lösa upp knutar inom den svenska förvaltningen. Förslaget ligger i linje såväl med vad andra föreslagit som med regeringens senaste förvaltningspolitiska proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Propositionen, som antogs av riksdagen år 2010, innehåller en ny och ännu gällande målformulering för förvaltningspolitiken:

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. (Regeringens proposition 2009/10:175)

Längre fram i propositionstexten utvecklas begreppen innovativ och samverkande. Regeringen efterfrågar innovativa lösningar för ytterligare effektivitetsvinster. Vidare talas om behovet att få till stånd fler värdeskapande system, vilket ytterligare förstärker intrycket av att det handlar om integration och koordinering över organisationsgränser:

Målet är att 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. (Ibid)

Innovationsrådet

År 2011 tillsatte regeringen Innovationsrådet. Rådets arbete syftade till att öka kunskapen om vad som främjar innovation och kvalitet i offentlig verksamhet, få igång processer som gör att fler offentliga aktörer arbetar utifrån nytta, behov och särskilda förutsättningar samt föreslå en ordning och framåtriktad kraft som kan bära ett systematiskt innovationsarbete i offentlig verksamhet.

I fråga om hur värde skapas utgick flera av rådets utvecklingsprojekt från medborgarnas perspektiv, och det visade sig att många svårigheter var knutna till funktions- och myndighetsgränser. Innovationsrådet skriver i sitt betänkande (SOU 2013:40):

Det offentligas 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.

Det var inte minst med inspiration från andra länder som rådet föreslog att regeringen ska bilda ett utvecklings- och kompetenscentrum för offentliga tjänster. Centrumet skulle inrättas som en permanent utvecklingsmiljö där kompetens skulle byggas utifrån ett helhetsperspektiv på medborgares och företags behov av offentliga tjänster.

Statskontoret

I rapporten *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* lyfter Statskontoret (2016) fram att regeringen behöver utveckla en mer sammanhållen styrning. Det gäller särskilt de fall där regeringen ser att det finns problem inom ett verksamhetsområde som gör att politiken inte får genomslag, eller när frågor som är viktiga för medborgare och företag inte hanteras. I en annan rapport med titeln *Att effektivisera system* föreslår Statskontoret (2014) att regeringen ska ”organisera gemensamma dialoger med alla inblandade departement och myndigheter som ingår i ett system”.

En sådan mer sammanhållen styrning skulle ställa höga krav på Regeringskansliets förmåga att samordna styrningen utifrån en helhetsbild. I större utsträckning skulle regeringen behöva analysera verksamhetsområden eller system av aktörer, snarare än enskilda myndigheter. Statskontoret (2016) föreslog bland annat att en arbetsgrupp tillsätts inom Regeringskansliet för att se över hur organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning.

För att inte specialiseringen ska leda till vattentäta skott mellan olika delar av förvaltningen framhålls att Regeringskansliet behöver överblicka och förstå hela det värdeskapande systemet.

1.2 Värdet av en regeringsnära utvecklingsmiljö

I många länder har det under den senaste 15-årsperioden vuxit fram regeringsnära enheter som erbjuder en aktörsneutral arena för att lösa samhällsutmaningar. Tidigt ute var *MindLab* i Danmark som bildades redan 2002. Andra internationellt erkända miljöer är det franska *La 27e Région* och engelska *UK Policy Lab*. I avsnitt 2.6 beskrivs några exempel mera i detalj.

Bason och Schneider (2014) framhåller de regeringsnära miljöernas kapacitet att stävja många av de komplexa och sociala problem som byråkratiska strukturer ofta misslyckas med att åtgärda.

Särskild potential tycks närheten till regeringen ha i situationer med flera aktörer och svårdefinierade problem. Det gäller föränderliga svårigheter som kan tolkas på olika sätt och där styrkan hos en enskild aktör inte räcker för att åstadkomma en åsyftad systemförändring.

För det första innebär närheten att verksamheten får den auktoritet som krävs för att ”få in hela systemet i rummet”. Först när alla berörda på olika nivåer väljer att delta kan den ömsesidiga anpassning ske som krävs för den åsyftade systemförändringen att inträffa. När inbjudan kommer från en utvecklingsmiljö nära regeringen kan hörbarhet påräknas, inte bara från statliga myndigheter utan även från de systemaktörer som inte är underställda regeringen.

Vad som skiljer arbetssätten från traditionell utredning och beredning är *för det andra* att de ofta använder metoder för att experimentera och låta aktörerna själva erfara hur resurserna behöver integreras. Sådana arbetssätt har i många sammanhang visat sig kunna förmå aktörerna att aktivt förändra institutionaliserade sanningar och frammana innovation som annars hade uteblivit (Patrício et al. 2011; Andreassen et al. 2016; Koskela-Huotari et al. 2016; Kurtmolaiiev et al. 2018).

I linje med föresatserna bakom Tillitsdelegationen så innebär de regeringsnära utvecklingsmiljöerna normalt sett inte någon styrning i fråga om hur lösningen ser ut och hur resurserna ska integreras.

Vad som är den bästa lösningen anses även ligga utanför utvecklingspersonalens kompetens att avgöra. Styrkan ligger istället i förmågan att mobilisera egen kompetens och drivkrafter till förändring hos berörda aktörer på alla nivåer. En svensk lösning skulle alltså inte behöva få några juridiska konsekvenser vad gäller myndigheternas fristående ställning.

För det tredje erbjuds så kallade *säkra ytor*, vilka bidrar till att frigöra den "upplösande kraft" som gör att det fullt ut går att experimentera med idéer och innovationer (Carstensen & Bason 2012). I praktiken innebär det att samtalen mellan parterna vanligen sker under ledning av en neutral facilitator, i en aktörsneutral miljö och att resurserna som ska utvecklas representeras av neutrala artefakter, såsom klisterlappar, modeller och även leksaker. Samtalen sker utan de begränsningar som följer av hierarkier, policys eller regelverk och inget avgörs förrän alla frågor har besvarats.

Sammantaget medför dessa tre principer att aktörerna får kraft att samordna och reformera såväl sina egna som andras resurser.

1.3 Syfte

Medborgare, företag och myndigheter måste ofta skapa värde genom att kombinera resurser från flera aktörer. För att värde ska uppstå måste de olika resurserna fungera tillsammans.

Regeringens styrning är emellertid uppdelad efter departementen. Den är splittrad och främst avsedd för att styra myndigheterna var och en för sig. Styrningen förmår inte att fullt ut stödja och bejaka utvecklingen av det viktiga och mycket omfattande värdeskapande som sker i gränslandet mellan aktörerna. Men utan en samordnad utveckling av det allmännas olika resurser kan medborgares, företags och myndigheters värdeskapande inte alltid ske effektivt.

Kommittéer, forskare och utredande myndigheter har konstaterat att regeringen saknar potenta verktyg för att utveckla och effektivisera det gränsöverskridande värdeskapande som den fått väljarnas förtroende att styra.

Denna svaghet hos regeringen förklaras ofta med den svenska förvaltningstradition som innebär att riket ska styras på "armlängds avstånd". Ändå framhärdar många aktörer i att regeringen borde införskaffa mer kraftfulla verktyg för sektorövergripande styrning och

utveckling. Den borde arbeta mera offensivt och praktiskt med att koordinera det allmännas resurser. Trots upprepade propåer och starka argument har uppmaningarna inte hörsammats.

En kanske bättre förklaring till varför propåerna förbises är att orsaken sammanfaller med själva problemet. Regeringskansliet vill inte axla ansvaret för samordnad utveckling därför att det saknar denna förmåga. Kansliets uppgift och egentliga skicklighet är att bereda ärenden och att styra enskilda myndigheter. Det kan alltså vara av självinsikt som kansliet förkastar förslag om att inhysa en miljö för sektorövergripande och praktisk utveckling av hela tjänstesystem. Eftersom frågan är viktig måste i så fall andra lösningar övervägas.

Syftet med denna studie är att finna en framkomlig väg för etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö i Sverige. Därtill ska den politiska handlingskraft som då skulle uppstå och de samhällsekonomiska vinsterna göras tydliga.

Det torde dock vara utsiktslöst att mäta och kvantifiera de vinster som skulle uppnås. Särskild vikt ska istället läggas på att i de inledande kapitlen illustrera liknande miljöer och den utveckling som de fört med sig. När vinsterna och förmågorna gjorts tydliga ska det i senare kapitel diskuteras hur en realistisk och livskraftig svensk lösning skulle kunna se ut.

1.4 Disposition

I nästa kapitel (2) om "Problemet och dess tänkta lösning" görs en teoretisk genomgång kring problematiken med koordinering och resursintegration inom offentlig sektor. Befintlig forskning bekräftar att problematiken kan minska med hjälp av en regeringsnära utvecklingsmiljö. I kapitel 3 redovisas vad fem myndigheter har uppnått i "Tillitsverkstaden". En exposé över "befintliga designinitiativ i Sverige" görs i kapitel 4. Den visar att olika aktörer inom offentlig sektor har uppnått mycket på egen hand. Avsaknaden av makt och inflytande gör dock att vissa frågeställningar inte kan lösas ut.

Kapitel 3 till 4 är följaktligen mest inriktade på att illustrera den politiska potentialen och de samhällsekonomiska vinster som kan komma att uppstå. Från kapitel 5 och framåt ligger fokus på hinder

i förhållande till den svenska förvaltningen och hur en regeringsnära utvecklingsmiljö skulle kunna utformas.

I kapitel 5 konstateras att ”lösningen passar inte in på Regeringskansliet”. Kansliet är helt enkelt inte organiserat för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Möjligheten att placera en utvecklingsmiljö inom Regeringskansliet avfärdas. I kapitel 6 föreslås ”en väg framåt” som innebär att en varaktig lösning inrättas inom ramen för det ordinarie kommittéväsendet. Avslutningsvis, i kapitel 7 om ”Frågor längs vägen”, belyses de svårigheter och frågor som kan uppkomma vid etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö.

2 Problemet och dess tänkta lösning

Forskningen inom tjänstelogik (Quist & Fransson 2014; Osborne et al. 2015) utgör utgångspunkten för att i föreliggande rapport finna vägen till en regeringsnära utvecklingsmiljö. Tjänstelogiken tar avstånd från den industriella varulogik enligt vilken myndigheter självständigt producerar värde åt passiva medborgare. Vad myndigheterna istället bidrar med är att ställa resurser till förfogande för de aktiva medborgarnas egna värdeskapande. Konstaterandet bygger på den enkla iakttagelsen att värde inte uppstår förrän medborgare använder och interagerar med myndigheternas resurser. Trots sin enkelhet får iakttagelsen många konsekvenser för hur tjänster förstås och utformas.

Såväl materiella som immateriella ting är att betrakta som resurser. Resurserna har skilda förmågor. Exempelvis kan en universitetslärare föreläsa medan en e-legitimation kan ge access till elektroniska system.

Om värde ska uppstå måste resurserna vara tillgängliga och nytiga för det värdeskapande som ska ske. Resursernas användbarhet avgörs av deras konstruktion, position och förmåga till samspel med andra resurser i tjänstesystemet.

Av relevans för denna rapport är bland annat att värdeskapande kan ske först när resurserna har integrerats så att de fungerar tillsammans. Ägs resurserna av flera fristående aktörer i ett tjänstesystem så måste aktörerna samverka för att resurserna ska kunna integreras. Sektorsansvaret inom den svenska statsförvaltningen innebär dock att myndigheterna stimuleras till att uppnå egna resultat, framför att beakta tjänstesystemet som helhet. För att värde ska kunna skapas i gränslandet mellan myndigheterna behöver den kraftfulla styrningen kompletteras med en lika kraftfull strategi för samverkan.

Med hjälp av tjänstelogik illustreras i föreliggande kapitel de samhällsekonomiska vinster som förväntas uppstå genom etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö.

I de tre inledande avsnitten diskuteras orsakerna bakom de samhällsutmaningar som föranleder studien. Grundorsaken tycks vara de svårigheter med koordinering som uppstår i alla funktionsindelade organisationer. I svensk offentlig sektor förstärks problemet av den NPM-influerade styrningen som medför

1. en överdriven tro på koordinering ”top-down”
2. att ett systemperspektiv inte tillämpas
3. att aktörernas möjlighet till koordinering är kringskuren.

Dock skulle funktionsindelningen orsaka bekymmer även med en mindre NPM-influerad styrning. I tre avslutande avsnitt redovisas därför den internationella utveckling som innebär att regeringar etablerar egna utvecklingsmiljöer. Miljöerna benämns ofta som labb eller insatsstyrka och tycks ha en preferens för metoder från tjänstedesign. De tre avsnitten behandlar

4. argument för en regeringsnära utvecklingsmiljö
5. argument för design
6. exempel på regeringsnära utvecklingsmiljöer.

2.1 Överdriven tro på koordinering top-down

Redan 1911 nedtecknade F.W. Taylor sin ingenjörsvetenskapliga syn på ledningsrollen. *Scientific Management* var den benämning han använde för att framhålla hur ledningen borde utgå från observationer och mätningar av arbetsmoment på verkstadsgolvet för att leda produktionen. Taylor hävdade att det var möjligt att genom detaljstudier, urval och träning komma fram till ett bästa möjligt sätt att utföra en viss arbetsuppgift. Ungefär parallellt i tid författade Max Weber sina mest kända verk om byråkratin. För honom var byråkrati ett tekniskt överlägset instrument, ett verktyg som saknade motstycke. En byråkratisk organisation präglas av tydliga yrkesgrupper eller professioner med speciell sakkunskap, regler och discipliner som indelats, inte bara hierarkiskt (vertikalt) utan också funktionellt

(horisontellt). Byråkratin domineras av specialisten eller den tekniske experten vars uppgift är att tänka. Arbetet utförs sedan av personal som specialiserat sig på endast en uppgift (Clegg et al. 1996).

En viktig poäng med byråkratin är att funktionerna därmed får möjlighet att utveckla djupare kunskap inom ”sitt” specifika område. Inom den svenska statsförvaltningen har detta skett genom en organisatorisk åtskillnad, exempelvis mellan dem som arbetar med att få medborgarna i arbete, med att hantera ärenden relaterade till socialförsäkringen eller med beskattning. Sektorsindelningen, från regeringen och nedåt, är inget annat än en byråkratisk funktionsindelning.

Specialisering och gruppering av olika experter i skilda funktioner är vad bilder av organisationer ofta visar. Bilderna överensstämmer med verkligheten då det ofta är utifrån sådana principer som verksamheter styrs och följs upp. Perspektivets dominerande ställning garanteras av de investeringar som gjorts i datasystem för styrning, ledning och uppföljning, eftersom systemen i regel har utformats utifrån ett funktionstänkande.

Som de tre exemplen nedan visar så försvåras dock värdeskapandet när människor och andra resurser flyttas isär och placeras i åtskilda funktioner.

Exempel 1: Fallolyckor i hemmiljö är ingens ansvar

Som exempel kan nämnas en äldre kvinna som bor i eget boende med kommunal service. Hennes man har nyligen gått bort och till jul kommer hon att vara ensam med att klättra upp på pallar för att byta glödlampor och gardiner.

Inom regionen är fallolyckor i hemmet en välbekant orsak till inkommande ärenden (och mänskligt lidande). Det ligger dock utanför regionens ansvar att förebygga olyckor av det här slaget. Ansvaret ligger istället på den kommunala äldreomsorgen. Till sammans sitter kommunen och regionen på både kunskap om orsakerna till fallolyckor och på resurser att förebygga dem. De hinder som den funktionella sektorsindelningen medför försvårar att så sker.

Exempel 2: Smalt synfält vid åldersbedömning av asylsökande

Ett aktuellt exempel som belyser fenomenet är Migrationsverkets uppdrag till Rättsmedicinalverket (RMV) att åldersbedöma asylsökande barn som inte kan styrka att de är under 18 år.

Migrationsverket föreslår den asylsökande att genomgå åldersbedömning i form av röntgenundersökning av knäled och tänder. Den asylsökande får tillsammans med sin, av kommunen utsedda och finansierade, gode man och sitt juridiska ombud bestämma om hen vill tacka ja eller nej till erbjudandet.

Om den asylsökande accepterar får den gode mannen två olika kallelser från två olika privata aktörer som vunnit varsin upphandlingsprocess. Det kan innebära att röntgenbilder ska tas i Stenungssund och att knäleden ska MR-scannas i en mobil enhet på en parkering utanför ett köpcentrum i Västerås.

Upphandlingarna kan framstå som kostnadseffektiva utifrån RMV:s perspektiv. Något fel är förmodligen inte begånget i samband med upphandlingen. Kostnadseffektiviteten för samhället som helhet kan dock diskuteras.

Varje god man ersätts med ett dagarvode från kommunen. Givet den bristande samordningen och geografiska spridningen leder varje bedömning till två olika resor och två olika arvoden. Det går också att väga in den asylsökandens upplevelse av en redan påfrestande process.

Något som kan framstå som rätt och riktigt i en smal funktion kan ur ett bredare samhällsekonomiskt systemperspektiv framstå som närmast oförklarligt.

Exempel 3: Bristfälliga gränssnitt mellan myndigheter

Servicekontoren utgör en plats för fysiska möten och drivs i samverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket.

I en forskningsrapport studerade Fransson och Quist (2016) det stora antal människor som dök upp på ett servicekontor för att hämta ett utskrivet personbevis. Ett personbevis är ett registerutdrag med information ur den databas som utgör den svenska folkbokföringen och som förvaltas av Skatteverket.

När de besökande intervjuades uppdagades det att de hade skickats av Migrationsverket för att agera brevbärare och fysiskt hämta denna information.

Den studie av gränsytan mellan Skatteverket och Migrationsverket som därefter följde blottade ett antal intressanta saker. Till exempel att handläggarna på Migrationsverket hade tillgång till samma information som finns på personbevisen via en elektronisk kanal. En annan iakttagelse var att svenska ambassader utan anledning krävde fysiska personbevis för den i Sverige som ska ta emot besökande från andra länder.

En slutsats i forskningsrapporten är att något som kan framstå som tidseffektivt och rationellt i en statlig myndighet kan driva kostnader i en annan. I exemplet var det Migrationsverket som drev kostnader för Skatteverket, men även Skatteverket driver kostnader för andra myndigheter.

En handläggare på Försäkringskassan kan exempelvis upptäcka ett fel i den befintliga databasen. Det kan handla om en utredning inom familjeområdet där ett barn på ett felaktigt sätt är knutet till en förälder. Förutom att rätta eventuella felaktigheter som uppstått inom den egna myndigheten förväntas handläggaren också skicka en anmälan till Skatteverket om felet.

På grund av handläggningstider hos Skatteverket hamnar anmälan ofta i en lång kö av många andra inkommande ärenden. Eftersom ändringen dessutom återigen anses kräva utredning av en statlig handläggare, den här gången anställd av Skatteverket, kan det ta lång tid innan felet i folkbokföringen korrigeras. Inte sällan hinner samma fel uppstå i ett nytt möte mellan Försäkringskassan och medborgaren. En ny anmälan om korrigeringsbehov kan ibland hinna inkomma innan den första har behandlats.

Exemplen illustrerar att det å ena sidan är en nackdel med funktionsindelning att överblicken förloras: verksamheten fragmenteras och blir svårare att koordinera. Å andra sidan måste det närmast betraktas som en organisatorisk princip att större verksamheter måste delas upp. Alla kan inte göra allt och genom uppdelningen blir det lättare att upprätthålla och vidareutveckla den sakkompetens som krävs för att hantera komplexa frågor. Det är följaktligen få som ifrågasätter behovet av att på något vis dela upp arbetsuppgifterna inom staten. Ändå är kritiken hård mot det så kallade stuprörstänkandet.

En annan organisationsteoretisk princip säger oss att specialisering ställer ökade krav på koordinering (Thompson 1967; Mintzberg 1979). Åtgärder måste vidtas för att stävja den ”funktionsegoism” som gärna uppstår, där funktionens mål prioriteras framför verksamheten som helhet. Såväl inom offentlig administration som inom annan verksamhet har det genom historien varit en krävande uppgift att från övergripande nivå koordinera olika funktioner.

2.1.1 Synen på chefen som organisationens hjärna

Från regering och nedåt är den svenska förvaltningen hierarkiskt styrd och tanken tycks vara att den bristfälliga koordineringen ska åtgärdas från överordnad nivå. Utan resultat har regering, riksdag och kommuner i oräkneliga fall försökt att åtgärda bristande koordinering genom enmyndighets- och andra reformer som ofta innebär att verksamheter slås samman.

Strategin med koordinering genom sammanslagning bygger på en uppfattning om chefen som organisationens hjärna: en klarsynt chef med befogenheter ska kommandera fram en bättre resursintegrering. Principen om myndigheter på armlängds avstånd från regeringen skulle snart behöva åsidosättas om utvecklingen med sammanslagning skulle fortsätta. Ytterst skulle någon, kanske statsministern, behöva utses till chef för samtliga myndigheter.

Samtidigt som hierarkin är ofrånkomlig så är den oförmögen att bestyra all koordinering. Chefer har inte så mycket inflytande som en del vill tro. Inte mycket skulle fungera om det inte vore för medarbetarnas intuitiva organisering (Rennstam 2007). Medarbetarnas ansvarstagande kompenserar delvis det faktum att cheferna inte gärna kan klara av att utforma framgångsrika lösningar i tjänsterummets avskildhet (jfr Mintzberg 1987). De kan inte förutse allt som sker och förstå alla konsekvenser av de beslut de förväntas fatta (jfr Wilson 1992).

Den snedvridna chefsbilden har även banat väg för den detaljstyrning som trängt tillbaka professionalismen i många svenska myndigheter (Fransson & Quist 2018). Tillbakaträngningen förklarar varför

medarbetare upplever sig misstrodda och är skälet till varför Tillitsdelegationen givits i uppdrag att främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

2.2 Avsaknad av ett systemperspektiv

Som upprepade gånger har konstaterats så uppstår värde inte alltid så lätt i mötet mellan medborgare och förvaltning. Det gäller särskilt när värdeskapandet omfattar flera aktörer som bär på oförenliga bilder, vars möjligheter är begränsade och som har varierande prioriteringar. Samordning ska göra att resurserna integreras och fungerar tillsammans, men förbättringarna har ofta uteblivit.

För att förstå problematiken kan offentliga tjänster betraktas som öppna system som ingår i och är oskiljbara från den miljö i vilken värdeskapandet sker. Ett alltmer vanligt synsätt inom tjänsteforskningen är att värdeskapandet ses som:

A product of a complex series of, often iterative interactions, between the service user, the service organization and its managers and staff, the physical environment of the service, other organizations and staff supporting the service process, and the broader societal locus of the service. (Radnor et al. 2014)

Det systemsynsätt som avspeglas i ovanstående citat är en del av det tjänstelogiska perspektiv som utförligt presenteras av Quist och Fransson (2014). Den kanske viktigaste poängen är att helheten inte kan förstås utifrån enskilda delar. Systemteoretiker har sedan mitten av föregående sekel riktat kritik mot sådan *reduktionism*. Jackson (2003) uttrycker till exempel att:

The traditional, scientific method for studying such systems is known as reductionism. Reductionism sees the parts as paramount and seeks to identify the parts, understand the parts and work up from an understanding of the parts to an understanding of the whole. The problem with this is that the whole often seems to take on a form that is not recognizable from the parts.

Vad som då gärna bortses från är delarnas inbördes samverkan och den betydelse som deras relationer har för helheten. Systemsynsättet bygger istället på *holism*, vilket innebär att intresset primärt riktas mot delarnas inbördes relationer. Jackson (ibid.) beskriver varför helheten då blir något större än summan av systemets delar:

The whole merges from the interactions between the parts, which affect each other through complex networks of relationships. Once it has emerged, it is the whole that seems to give meaning to the parts and their interactions. A living organism gives meaning to the heart, liver and lungs; a family to the roles of husband, wife, son, daughter.

Människors hjärta, lever och lungor har inget värde bara genom sin funktion. Värde får de genom sin position i systemet, det vill säga i människokroppen. Som W. E. Deming (1993) konstaterar så är sambandet mellan delar också vad som bygger upp ett värdeskapande system. Får delarna för stor uppmärksamhet blir de, precis som tidigare diskuterats, ”egoistiska”:

A system is a network of interdependent components that work together to try to accomplish the aim of the system. (...) Management of a system therefore requires knowledge of the interrelationships between all the components within the system and of the people that work in it. A system must be managed. It will not manage itself. Left to themselves in the Western world, components become selfish, competitive, independent profit centres, and thus destroy the system. The secret is cooperation between components toward the aim of the organization.

Vitaliteten i systemet som helhet beror på hur väl delarna samverkar. Om exempelvis återkopplingen från den ena resursen till den andra begränsas kommer systemet som helhet att begränsas. Till den gräns där systemet kollapsar kommer delar som är fortsatt vitala – där interaktionen sker obehindrat – att anpassa sig till, men ändå begränsas av, den del som inte fungerar. Systemet kommer spontant att finna ett nytt, mer begränsat sätt att fungera.

En viktig insikt som följer av det holistiska systemsynsättet är att det sällan är de svagt presterande resurserna som utgör problem. Ofta rör sig problem istället om systemfel, då begränsningar mer ofta kan hänföras till det sätt på vilket systemet låter resurser interagera. Exempelvis går det, om felet har att göra med mänsklig interaktion, sällan att lägga hela skulden på den person som utförde felet. När saken undersöks visar det sig ofta att den felaktiga handlingen framstod som helt logisk, rätt och nödvändig vid det tillfälle, i den situation och i den del av systemet där den utfördes. Felet kan ofta bara skyllas på systemet vars delar sammantaget förorsakade den felaktiga handlingen. Utvecklingsarbete underlättas i takt med att insikten etableras om att det är systemet, snarare än den enskilda individen, som måste förändras.

I detta avsnitt används systemsynsättet för att förstå hindren vid resursintegrering. Ett första sådant hinder är de oförenliga institutioner som kan föreligga mellan socialt åtskilda delsystem.

2.2.1 Oförenliga institutioner

De interaktioner som behöver ske mellan aktörerna i ett tjänstesystem kan hindras av institutionella faktorer. Skålén (2016) beskriver det som att tjänstesystem är inbäddade i sociala system. Enligt Vargo och Lusch (2016) bidrar de sociala systemen med såväl begränsningar som koordinering:

... they can more fully inform an understanding of networks by conceptualizing them as resource-integrating, service-exchanging actors that constrain and coordinate themselves through institutions and institutional arrangements.

För att exemplifiera vad som avses med institutionella faktorer kan högre utbildning användas. I detta fall kan nämnas att lärarna förväntas besitta en viss kompetens, att studenternas examinationsuppgifter rättas anonymt samt att föreläsningarna börjar en kvart senare än utsatt tid.

Poliser, ungdomsbrottslingar, brottsoffer, socionomer, åklagare samt närstående till såväl offer som förövare kan vara exempel på aktörer i ett tjänstesystem runt kriminella ungdomar. Den institutionella ramen för detta tjänstesystem skiljer sig från den inom högre utbildning. Den tysta överenskommelsen om att en föreläsning börjar en kvart senare är inte aktuell i denna kontext. Däremot finns det andra faktorer med betydelse för pågående interaktion. En polis och en socionom kanske inte tillåts dela information om en ”gemensam” ungdom.

Institutionella faktorer grupperas ofta i familjer. Exempelvis i en artikel om ett tjänstesystem där matsvinn används i välgörenhets-syfte, hänvisar Baron et al. (2017) till normer, regler, praktiker, uppfattningar och symboler.

Gemensamma institutioner underlättar värdeskapandet, medan skilda institutioner försvårar aktörernas interaktion. När verksamheter delas upp i funktioner så eroderar och ombildas institutionerna efter en tid. Åtskilda verksamheter kan därför uppleva svårigheter med koordinering och ha svårt att skapa gemensamt värde.

Vad som nu ska diskuteras är hur institutioner kan hindra och underlätta resursintegreringen på tjänstesystemets horisontella plan. Ur ett horisontellt perspektiv går det att se hur värdeskapandet påverkas av aktörernas mer eller mindre gemensamma normer, regler, praktiker, uppfattningar och symboler. Senare diskuteras även hur resursintegreringen kan gynnas av ett vertikalt perspektiv.

2.2.2 Horisontellt värdeskapande

Tidigare i texten (s 19 ff) gavs tre exempel på konsekvenser av bristande resursintegrering. Tjänstesystemen kring fallolyckor, åldersbedömning och folkbokföring tycktes vara utformade med ett för snävt perspektiv. De var designade med ett slags närsynthet som gör att funktionen inte betraktas i sitt större sammanhang. Det uppstod en suboptimering eftersom resurserna inte integrerades och kunde göra nytta för andra aktörer i systemet.

Som tidigare konstaterats kan en organisatorisk funktion (myndighet, avdelning eller enhet) ses som ett socialt system. Till de sociala institutioner som präglar funktionen hör exempelvis uppfattningar om vad som är rätt, viktigt och eftersträvansvärt. Emellertid ingår den även i ett större socialt system. Om uppfattningarna är alltför opåverkade av omvärlden så kommer funktionen inte att ses som en nyttig och användbar resurs. För andra aktörer i systemet framstår den som onyttig och ”egoistisk”.

Den upplevda egoismen kan förvisso bero på att funktionen även ingår i och är upptagen med värdeskapande i andra system. För en funktion med eget resultatansvar kan det till och med vara rationellt att mer eller mindre välja bort ett system för att interagera med ett annat där värde lättare uppstår. Sådant funktionstänkande kan vara det mest effektiva sättet att rapportera goda resultat. Konsekvenserna kan exempelvis vara få för den som väljer bort fallolyckor och annat värdeskapande där sektorsansvaret är otydligt. Risken för uteblivna resultat kan vara mindre för den som håller sig borta från det otillgängliga gränslandet mellan ”stuprören”.

Ett sätt att analysera och upptäcka problem i tjänstesystem är att betrakta dem med en slags kameralins med variabel brännvidd. Med den största brännvidden begränsas synfältet så att bara funktionen framträder. Den som zoomar ut ser fler funktioner och sambanden

dem mellan. Ytterligare utzoomning ger en bild av organisationen som helhet. Med vidvinkeln framträder hela det offentliga landskapet och den väg medborgaren måste ta för att tillgodose de behov som uppstår i samband med en viss händelse i livet. Perspektivet har då vidgats till att innefatta flera organisationer.

Gemensamt för de tre tidigare exemplen är att ineffektiviteten på systemnivå sällan uppfattas av de styrande, vars institutionaliserade ansvar är begränsat till att bevaka den interna effektiviteten inom sin egen funktion. Styrsystemet ger dem en slags funktionsegoistisk närsynthet. Cheferna har dock sällan varit inblandade i systemdesignen som sådan. De har inte bestämt vilka enheter som ska finnas, vilka uppgifter, resultatmål och ansvar den egna enheten ska ha.

Det socialt betingade funktionstänkandet färgar ofta även hur organisationer designas. I den moderna tjänsteforskningen betonas vikten av att lämna industriepokens bild av värdeskapande som ett tvåpartsförhållande (Vargo & Lusch 2016). Som tidigare konstaterats utformas tjänster alltför ofta utifrån den felaktiga uppfattningen att värde skapas av en producent (myndighet) och levereras i färdigt skick till en passiv konsument (medborgare)². Tjänster utformas ofta utifrån en industriell idé om att värdeskapande bäst sker sekventiellt i standardiserade steg, utan medborgarens inblandning.

Den som zoomar ut kan dock lätt se att systemen består av flera lika aktiva aktörer som alla skapar sitt eget värde på sitt eget vis.

I princip gör medborgare, företag och myndigheter samma sak. De skapar eget värde genom att kombinera egna och andras resurser. Exempelvis bidrar universiteten med resurser i form av lokaler, kursplaner, föreläsningar, lärplattformar och former för examination. Men det är först när studenterna bidrar med sina resurser som till exempel tid, engagemang och tidigare kunskaper som värde kan uppstå. En central poäng i exemplet med högre utbildning är att studenterna efter några år lämnar lärosätet väl rustade för ett arbetsliv, men det är inte bara studenterna som erhåller värde. Universitetet skapar

² Istället för med ett tjänstelogiskt perspektiv så utformas och styrs offentliga tjänster ofta med inspiration från sin varulogiska motsvarighet inom industrin. Där kan värde skapas åtskilt och utan interaktion med motparten, på ett sätt som sällan sker inom offentlig förvaltning. Vad som då bortses från och gör varulogiken olämplig inom offentlig förvaltning är bland annat att den förutsätter att värdet bärs av en fysisk artefakt (en vara) som senare ska överlämnas för konsumtion och förbrukning. Synsättet kan ses som en del av New Public Management (NPM) och är en i raden av idéer som på felaktiga grunder har lånats in från det privata näringslivet (Quist & Fransson 2014).

och mottar också värde genom interaktionen. Utan studenternas aktiva medverkan kan universitetet inte uppnå sina mål ifråga om genomströmning, legitimitet och så vidare.

En del av aktörerna kan själva välja om de ska interagera eller inte. Andra är tvungna. Oavsett vilket så är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att resurserna är användbara. Ur ett tjänstelogiskt perspektiv åligger det därför de offentliga aktörerna att se till så att de egna resurserna integreras, fungerar tillsammans med andras och framstår som nyttiga i det sammanhang där de används.

Den organisatoriska närsynthet som här har diskuterats är dock inte bara ett problem på det operativa och horisontella planet. Lika viktig är den utzoomning som krävs för att se de överordnade resursernas betydelse för en god resursintegrering. I form av styrning och ledning sker det även ett vertikalt värdeskapande med och mellan förvaltningens nivåer.

2.2.3 Vertikalt värdeskapande

Forskningen om tjänstesystem lyfter fram och bejakar aktörernas självständighet och unika förutsättningar. Den tydliggör varför fria aktörer måste förmås att umgås för att anpassa sina resurser till varandra. Det finns förstås en naturlig drivkraft till resursintegrering eftersom värde är eftertraktat, men aktörerna kan som sagt bära på oförenliga bilder, ha begränsade möjligheter och välja att prioritera något annat.

För att stimulera resursintegreringen har de vertikalt orienterade systemen för styrning och ledning en viktig roll att spela. Utifrån tjänstelogiken är det de överordnade funktionernas uppgift att säkerställa förutsättningarna för värdeskapande på underordnade nivåer. God styrning ska alltså ge möjligheter till värdeskapande, snarare än begränsningar.

Den NPM-influerade styrning som föranledde regeringens Tillitsdelegation har kritiserats för att begränsa snarare än att ge möjligheter. Exempel 4 från ett callcenter kan illustrera hur värdeskapandet begränsas. I exemplet ger den NPM-influerade styrningen upphov till en vertikalt initierad variant av den organisatoriska närsynthet som tidigare har diskuterats.

Exempel 4: Callcenter

Chefen har x samtal som ska hanteras med y resurser. Men för att spara pengar har det lagts någon form av "effektivitetskrav" på verksamheten. I likhet med andra funktioner förväntas callcentret bidra till att minska kostnaderna. Vad gör chefen?

I farans riktning ligger att vår funktionschef, för att dra sitt strå till stacken, räknar ut hur lång tid ett genomsnittligt samtal tar. Chefen styr sedan sina anställda genom att sätta ett mål som innebär att samtalstiden ska minska. De anställda svarar upp mot kravet och tiden per samtal minskar. Detta är till nackdel för den som ringer, men kan också vara kostnadsdrivande för verksamheten som helhet, och det har förmodligen inte åstadkommit någon besparing. De medborgare som upplever att de inte fått hjälp genom det alltför korta samtalet söker sig till andra vägar. De kanske ringer en gång till, mejlar eller besöker ett kontor. Chefen uppnår sitt mål, men det uppstår ytterligare efterfrågan på myndighetens tjänster.

Oavsett om ett telefonsamtal, exempelvis till Försäkringskassan, handlar om att kunden vill reda ut vilka regler som gäller i ett visst ärende eller fråga varför inga pengar har betalats ut, betraktas samtalet som just ett samtal. Varje samtal betraktas som ännu en enhet av arbete som ska utföras. Resultatet av denna närsynhet blir att de som ringer en gång till märkligt nog bidrar till att chefen belönas. Chefen kan stolt rapportera att volymen ökat och att funktionen blivit ännu viktigare än förut.

Med ett funktionellt och vertikalt perspektiv i styrningen står resursanvändning och enskilda aktiviteter i fokus. Då framgår inte sambanden. Hade systemet betraktats ur ett bredare perspektiv, hade bilden blivit en annan.

Exemplet visar hur ambitionen att styra kan störa snarare än att ge förutsättningar för värdeskapande. Det blir de vertikalt orienterade delsystemen för styrning och ledning som tillgodoses snarare än aktörerna i det större och horisontellt orienterade tjänstesystem som verksamheten är till för.

Den vertikala dimensionen bör vara underordnad den horisontella. Den är dock viktig för att förstå hur ledning och styrning kan

bidra till värdeskapandet. Vargo och Lusch (2016) föreslår att de vertikala aspekterna kan förstås genom en indelning i *mikro-, meso- och makronivå*.

För det tidigare exemplet om högre utbildning skulle mikronivån då innehålla aktörer som universitetsläraren, studenten, den biblioteksanställda, studentens vänner och den anställda på studenthälsan. På denna nivå finns ett pågående flöde av aktiviteter där individer med olika resurser möts och interagerar. Flödet sker inte utan rammar. Institutionella faktorer av olika slag påverkar och koordinerar individernas interaktioner.

På mesonivån finner vi representanter för universitetet, studentkåren, CSN och kommunen. Medan läraren möter studenten i en lärandesituation på mikronivån, skapar kanske studentkårens ordförande värde med universitetets rektor på mesonivån. Deras uppgift är att säkerställa förutsättningarna för värdeskapande på mikronivån, såsom att det finns goda möjligheter för studentinflytande. För att nivåerna ska kunna interagera överlappar de institutionella faktorerna på mesonivån delvis dem på mikronivån. Men det sociala system som omger denna nivå är delvis ett annat.

Även makronivån befolkas av olika aktörer, såsom sakenheter och departement på Regeringskansliet, utskott i riksdagen, nationella fackförbund som exempelvis ST, Sveriges förenade studentkårer och andra nationella sammanslutningar. Här möts till exempel regelbundet representanter för Utbildnings- respektive Finansdepartementet för att diskutera formerna för studiestödet. Även makronivån är inbäddad i ett socialt system. Återigen är det meningsfullt att tala om såväl överlappande som unika institutionella faktorer i förhållande till de lägre nivåerna.

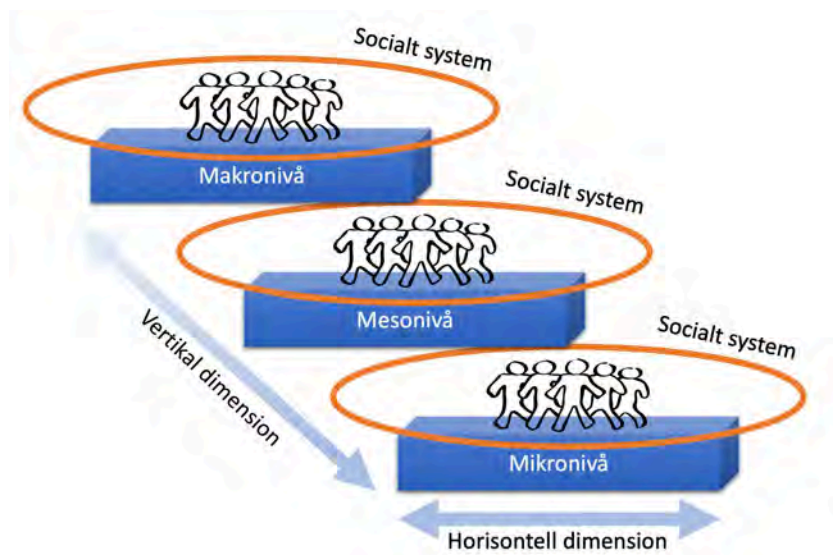
Den analytiska indelningen i nivåer tydliggör bland annat vad som sagts om att de två övre nivåerna i första hand bör förstås som förutsättningsskapande för interaktioner på den understa. Styrningen ska ge förutsättningar på den mikronivå där syftet med verksamheten uppfylls. Utan värdeskapandet på mikronivån, har de övriga nivåerna inget berättigande³.

Sammanfattningsvis kan ett tjänstesystem beskrivas som bestående av olika nivåer. Varje systemnivå är inbäddad i sitt eget sociala

³ I nutida svenska förvaltning är det dock vanligt att mycket av aktiviteten på de övre nivåerna (i den så kallade "managementfabriken") har en otydlig, obefintlig eller rentav negativ inverkan på det värdeskapande som sker på mikronivån (Fransson & Quist 2018).

system, men flera institutionella faktorer kan ändå vara gemensamma (figur 1). Historiska och pågående händelser på en nivå kan förändra förutsättningarna på en annan. Särskilt tydligt är det att påverkan går uppifrån och ned. För att förstå förutsättningarna på en nivå behöver de institutionella faktorerna förstås, men också hur de andra nivåerna påverkar.

Den som vill integrera aktörernas resurser i ett tjänstesystem kan inte enbart sikta in sig på den operativa mikronivån och begränsa insatsen till en organisation.



Figur 1: Varje systemnivå är inbäddad i sitt eget sociala system, men flera institutionella faktorer kan ändå vara gemensamma.

2.3 Kringkuren koordinering

I föregående avsnitt diskuterades varför den NPM-influerade styrningen ofta leder till ett för snävt analytiskt perspektiv.

Grundläggande är att värde skapas i interaktion med andra aktörer på mikronivån. Genom styrning och ledning ger chefer och övrig personal på systemets meso- och makronivå förutsättningar för att värde ska uppstå. Chefernas uppgift kompliceras dock av att tjänstesystem delas med andra och inte följer organisationens gränser. Ska resursintegrering kommenderas fram så måste inte bara de egna

medarbetarna vara följsamma. Andra aktörers medarbetare måste också förmås att anpassa sig och sina resurser. Därtill kommer tjänstesystemens komplexitet och den ständiga föränderlighet som gör att lösningar tar tid att utforma och ibland snabbt blir passé.

Lättare vore det om systemets alla delar själva anpassade sig till den omgivande helheten. Chefernas skulle i så fall behöva säkerställa att medarbetarna hade de professionella kunskaper och färdigheter som krävs för att anpassa verksamheten till en ständigt föränderlig omgivning.

2.3.1 Koordinering genom professionalism

Ett bekymmer för den NPM-influerade styrningen är att såväl egna som andra organisationers medarbetare är svåra att påverka. De bär, som sagt, på oförenliga bilder, de har begränsade möjligheter och kan välja att prioritera annat. De är dessutom ofta låsta av andra aktörers förväntningar och beteenden. Trots intensiv styrning så är det vanligt att den koordinering som efterfrågas uteblir.

Professionalismens⁴ utgångspunkt är tillit till medarbetarnas kunskap. Kunskapen ska styra och den bästa kunskapen om det värdeskapande som utförs bör i första hand sökas hos dem som gör jobbet. Tanken är att det finns inga andra och bättre experter än de reflekterande praktiker, med lång och aktuell erfarenhet, som dagligen arbetar med frågan. Styrmekanismen i en professionell verksamhet utgörs alltså av det ständigt pågående samtal där kunskap utvecklas, prövas och förmedlas. Snarare än att utöva chefskap genom att mäta resultat och diktera tillvägagångssätt, förväntas chefen själv delta i samtalen. Forskare som intresserar sig för detta synsätt betraktar organisation som en samling berättelser (Czarniawska 1997), som ett ständigt pågående samtal (Weick 2001) eller som organiserat prat (Rombach 1986). Enligt dem handlar organisation inte om statiska hierarkier och funktioner. Det handlar mer om en ständigt pågående organisering av föränderliga samarbetsmönster. Varje försök att avbilda en organisation skulle alltså vara som att ta ett flyktigt snapshot av något som i nästa ögonblick har ändrat form.

⁴ En mera utförlig beskrivning av professionalismen ges i Fransson och Quist (2018), kapitel 2.

Medarbetare styrs i första hand av sina egna tankemönster. Ett professionellt ledarskap bejakar och drar fördel av det faktum att varje medarbetare har sina egna erfarenheter och beprövade handlingsmönster som de förvaltar som kunskap i medvetandet (Feldman 2000). Medarbetarna har dessutom ofta förstahandskunskap om hur medborgare beskriver problembilden och därför finns det alltså oftast potential i deras idéer.

I dagens förvaltning är dock medarbetarna ofta kringskurna av ett begränsat handlingsutrymme och administrativa krav som låser fast och permanentar många dysfunktionella lösningar. Att värdeskapandet därmed begränsas är ett betydande samhällsekonomiskt problem.

Vid utveckling används de anställda ofta som kunskapskällor men de har sällan befogenhet att själva omsätta idéer i praktiska lösningar. Därmed tillvaratas inte medarbetarnas oöverträffade förmåga att implementera förändrat beteende. Till skillnad från chefers implementering, där runt sju av tio initiativ misslyckas (se Grint & Willcox 1995; Balogun & Hope Hailey 2004), så är genomförandegraden vid självinitierad beteendeförändring nära hundra procent.

Med cheferna som samtalsledare, snarare än som beslutsorgan, ställs frågan om bristfällig koordinering i ny dager. Är medarbetarnas tänkesätt alltför disparata så försvåras samarbete. Bara genom prat och meningsutbyte kan tänkesätten ensas och koordinering uppstå.

2.3.2 Hela systemet i rummet

En mera robust förutsättning för koordinering skulle enligt ovan kunna uppstå om egna och andra aktörers medarbetare får samtala sig fram till en hyggligt gemensam uppfattning om hur interaktionen bäst bör gå till. Det gäller i så fall att "få in hela systemet i rummet", få så många som möjligt att delta och ta sig den tid som krävs för att förstå värdeskapandet på samma sätt.

Systemet omfattar dock inte bara en operativ och horisontell mikronivå. För att eliminera onödiga restriktioner och tömma ryggsäckarna som nämndes i inledningskapitlet (s 9) så måste anpassningar ofta även ske på överordnade meso- och makronivåer. Med "hela systemet i rummet" avses att berörda på alla nivåer deltar.

Sitaloppi et al. (2016) tillägger att ett system med fristående aktörer har mycket att vinna med inrättandet av en aktörsneutral arena för integration och uppgörelser, där oförenliga ståndpunkter kan lösas upp:

Within a system fostering institutional pluralism, one means to support innovation is to create “protected” spaces—both physical and mental—within which experimenting with solutions and negotiating conflicts is possible without the immediate burdens of the day-to-day reality.

Efter att utförlig ha avhandlat problembilden bakom denna rapport har det blivit dags att granska den tänkta lösningen. Det ska visa sig att idén om ”hela systemet i rummet” har drivit på och kommit att prägla många av de regeringsnära utvecklingsmiljöer som på ett internationellt plan just nu etableras. Etableringarna gör anspråk på att kunna ”skaka om” systemet för att nå fram till bättre och mera livskraftiga lösningar.

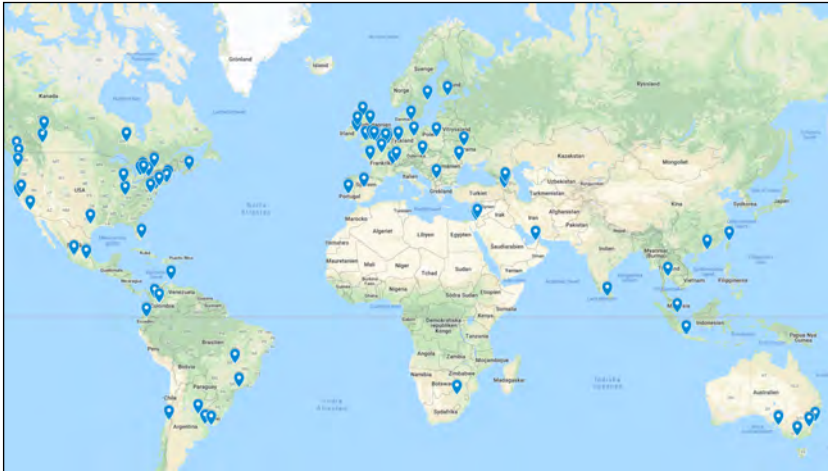
Därefter diskuteras hur de flesta av dessa miljöer har färgats av designpraktikens förhållningsätt till att undersöka, förstå och förbättra hur medborgare och företag skapar värde med hjälp av myndigheters resurser.

2.4 Argument för en regeringsnära utvecklingsmiljö

Internationellt är fenomenet med utvecklingsmiljöer utbrett och Apolitical (2019) listar 125 exempel från olika delar av världen (figur 2).

Miljöerna, som vanligen benämns i termer av labb, har i olika former länge förekommit inom offentlig förvaltning. Under president Clintons tid i USA fanns det exempelvis långt över 200 *reinvention laboratories* som skulle förmå de federala myndigheterna att arbeta mera som entreprenörer (Thompson & Ingraham 1996). I denna mening är idén gammal och kan ses som en del av New Public Management.

De nu befintliga miljöerna har uppstått ur en rad trender som inte alltid har samma utgångspunkt. Ett labb är med andra ord inte alltid jämförbart med ett annat. Idébasen, inriktningen och förmågorna kan skilja så mycket att labben undandrar sig alla jämförelser sinsemellan (McGann et al. 2018).



Figur 2: Internationellt är fenomenet med utvecklingsmiljöer utbrett.

Labbar är på liknande sätt som ”social innovation” och ”samverkan” exempel på ett brett och normativt laddat begrepp vars innebörd är oklar men som gör anspråk på en närmast allmängiltig lämplighet. Labbar etableras, samtidigt som det är lite oklart vad de egentligen är och gör. Bilden klarnar inte av de många alternativa begrepp som betecknar dem, respektive de prefix med vilka ordet labb ofta binds samman. Som exempel kan nämnas change lab, design lab, government innovation lab, i-lab, MindLab, PSI-lab, public policy lab, public sector innovation lab, slow research lab och social innovation lab.

Gemensamt är dock att de ofta fungerar som förändringsagenter, är autonoma när det gäller arbetsätt, sägs ha potential att vara disruptiva samt utgör aktörsneutrala och experimentella arenor (McGann et al. 2018).

Labben styrs sällan som andra delar av förvaltningen. De anställda ses som experter och visas stor tillit både vad gäller att välja och utveckla sina förmågor och att styra sin verksamhet. (Tönurist et al. 2014). De har mycket gemensamt med professionellt styrda organisationer. Labben kännetecknas av speciell utvecklingsexpertis, från andra områden än, och bortom, vad tjänstemän i allmänhet besitter (Carstensen & Bason 2012; Puttick et al. 2014).

De labbar som identifieras i en översikt av Puttick et al. (2014) använder vitt skilda metoder, såsom användarcentrerad design, nya

analytiska tekniker inom datavetenskap, experiment med kontrollgrupper och beteendevetenskapliga metoder. Utifrån labbens experit identifierar McGann et al. (2018) fyra typer av labb:

- *Designbaserade labb* tycks vara vanligast, särskilt bland de nyligen etablerade. De präglas av användarcentrerade metoder som etnografi, visualiseringsteknik och samarbete med medarbetare, medborgare och andra aktörer för att klargöra problemdefinitioner och samskapa lösningar (se nästa avsnitt i denna rapport). Ett känt exempel är franska La 27e Région.
- *Labb för öppna data* tillgängliggör och låter användare och andra aktörer interagera med offentliga databaser. Genom hackatons och andra aktiviteter uppstår helt nya lösningar på välbekanta eller tidigare okända problem. Ett känt exempel är brittiska Nesta Innovation Lab.
- *Evidensbaserade labb* fokuserar på tekniker för systematisk utvärdering, huvudsakligen genom randomiserade kontrollerade studier (RCT). Exempelvis franska Le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse gör försök för att utvärdera lösningar före implementering i en större population.
- *Labb med blandade metoder* är en kategori för de labb som saknar en entydig profil i fråga om metodval. I denna kategori placeras exempelvis brittiska UK Policy Lab, som vid sidan av design även tillämpar andra metoder.

	Oberoende	Regeringsstødd	Regeringsledda	Regeringsstyrda
Designbaserade		Futurelab Kennisland Public Policy Lab TACSI	Mayor's Office of New Urban Mechanics La 27e Région MindLab	The Human Experience Lab/Design Thinking Unit SILK
Open government/ databaserade	GovLab	Nesta Innovation Lab		Barcelona Urban Lab Datos Abiertos
Evidensbaserade			Fonds d'experimentation pour la jeunesse	
Blandade metoder	Finance Innovation Lab MaRS Solutions Lab		LabPLC Sitra	iZone Policy Lab (UK)

Figur 3: Labbens metodprofil i förhållande till hur de ägs och styrs (översatt från McGann et al. 2018).

I figur 3 sorterar McGann et al. (2018) metodprofilen för ett antal studerade labb i förhållande till hur de ägs och styrs. De flesta labb är designbaserade vilket förmodligen korresponderar med verkligheten, men urvalet i författarnas studie är begränsat.

Vad designbaserad kan innebära beskrivs utförligt i nästa avsnitt, och därefter följer några exempel på regeringsnära labb. Men först ska fler skillnader mellan labben diskuteras.

Merparten av de labb som idag etableras skiljer sig tydligt från de historiska. De använder designvetenskapliga metoder och tankesätt men även tvärvetenskaplighet för att åtgärda de samhällsproblem som traditionell förvaltning inte kunnat hantera. Det anses även viktigt med brett deltagande.

När La 27e Région sökte efter labb som både arbetar med design och involverar alla parter i designarbetet så fann de ett sextiotial (Fuller & Lochard 2016).

McGann et al. (2018) delar även in labben utifrån i vilka delar i den politiska innovationsprocessen som de bidrar. Här återanvänder författarna stegen i den ofta refererade "policy-cycle" som identifierades av Howlett et al. (2009):

1. Identifiera problem och justera den politiska agendan
2. Generera förslag och identifiera potentiella lösningar
3. Testa lösningar
4. Fatta beslut
5. Införa och / eller skala upp beslutade lösningar
6. Övervaka och utvärdera.

Det kan invändas att stegen i Policy-cycle är mekanistiskt sekventiella, vilket rimmar illa med designlabben, som genom sitt iterativa arbetssätt följer en annan logik. Designlabb är dock en ny företeelse som måste förhålla sig till mer etablerade föreställningar om hur politikutformning går till. Skilda synsätt föreligger mellan å ena sidan den praktisknära designtraditionen och å andra sidan det mera traditionella sättet att bereda och utforma politiska lösningar (se kapitel 7). Detta kan vara orsaken till varför en del labb är begränsade till att bidra i vissa steg.

Labbens vanligaste inriktning var att generera lösningsförslag (16 av 19 labb) respektive att testa lösningar (17 av 19). Många ägnade sig även åt att identifiera problem. Färre arbetade med att implementera och skala upp. Med undantag för MindLab (se Christiansen 2016) och Sitra (se Puttick et al. 2014) så deltog labben knappt alls i beslutsfattandet. I en iterativ utvecklingsmiljö har dock sådant som beslutsfattande och implementering inte en så central betydelse och designlabb följer, som sagt var, en annan logik.

I sin översikt delar McGann et al. (2018) även in labben efter relationen till landets regering (figur 4). Det framgår att närheten till den verkställande makten varierar. Vissa labb är centralt belägna på vad som i Sverige motsvaras av departementsnivån. Andra är gemensamma för flera myndigheter eller avdelningar. Ytterligare andra är privatägda och anlitas efter behov. Medan några regeringar äger, och styr över labben så gör andra inte det. Motsatsen till de helt privata är mera vanlig: labb som ägs och tillfullo finansieras av landets regering. De flesta av de labb som studerades är bara delvis finansierade av regeringen. I några av de labb som regeringar finansierar så utövas inflytande genom delägarskap och i andra inte. Författarnas urval baseras på tillgängliga data i forskningsartiklar och för att mäta frekvenser hade det krävts ett säkrare underlag. De bidrar dock med en klassificering som bland annat kan vara användbar för den regering som ska välja väg. Utifrån ägarskap och finansiering kan labben delas in i kategorierna *oberoende, stödda, under inflytande, och styrda*.

Underställda regeringen	Regeringens del av finansieringen		
	Ej regeringsfinansierade	Delvis finansierade	Helt finansierade
Ja		<i>Regeringsledda labb</i> Fonds d'experimentation pour lajeunesse Mayor's Office of New Urban Mechanics LabPLC La 27e Region MindLab Sitra	<i>Regeringsstyrda labb</i> Barcelona Urban Lab Datas Abiertos Human Experience Lab/Design Thinking Unit iZone Policy Lab (UK) SILK
Nej	<i>Oberoende labb</i> Finance Innovation Lab MaRS Solutions Lab GovLab	<i>Regeringsstödda labb</i> Futurelab Kennisland Nesta Innovation Lab Public Policy Lab TACSI	

Figur 4: McGann et al. (2018) delar in labben efter sin relation till landets regering.

Merparten av labben i detta avsnitt arbetar med metoder som hämtats från designområdet. Det är dags för en utveckling kring vad design är och varför just dessa metoder har blivit så populära.

2.5 Argument för design

För att i en regeringsnära utvecklingsmiljö kunna hitta lösningar på de samhällsutmaningar som här diskuteras krävs lämpliga arbetssätt, modeller och förhållningsätt. I översikten av McGann et al (2018) nämns att de internationella labben har olika inriktningar. Några var inriktade på evidens och andra på öppna data. Det vanligaste, särskilt bland de mera nyetablerade, var dock en inriktning på design.

Forskningen kring tjänstedesign har mycket att bidra med eftersom den just är inriktad på hur aktörers resurser kan integreras för att bli mer användbara och relevanta utifrån andra aktörers perspektiv (Bason 2010; Considine 2012; Bason 2014; Mulgan 2014). Merparten av forskningen har dock utförts utifrån den traditionella dikotomin producent-konsument på mikronivån. Främst har intresset varit inriktat på aktiviteter som förbättrar förutsättningarna för värdeskapande mellan ”kund och tjänsteleverantör” (Clathworthy 2011; Secomandi & Snelders 2011). En inte obetydlig del av denna forskning har utförts inom offentlig förvaltning.

På senare tid har designforskarnas synfält dock vidgats både horisontellt och vertikalt. Exempelvis framhåller Patricio et al. (2018) att synfältet måste vidgas horisontellt till att innefatta fler aktörer på mikronivån:

If service design has initially applied its human-centered approach to touchpoints, customer journeys and service systems at the organizational level, it now has to broaden its scope to value constellations and service ecosystems. In this context, new service design and innovation principles of interdependence, participation, and emergence need to be taken into account when creating new services (...). Future research can therefore explore the implications of this complex and networked context on service design and innovation research and practice.

Baron et al. (2017) som, enligt tidigare i texten, har studerat välgörenhet och matsvinn anser dock att om mera komplexa samhällsutmaningar ska kunna angripas så måste synfältet även vidgas vertikalt, uppåt, mot överordnade nivåer på meso- och makronivån. En policy

på makronivån kan exempelvis vara att mat som erbjuds av välgörenhetsorganisationer först och främst ska vara fräsch, hälsosam och ätbar. Men på mikronivån kolliderar det med att mat måste vara lätt att laga. En regional chef berättar för Baron et al. (ibid., vår övers.):

En av de tidiga sändningarna var 12 pallar organisk havre. Jag kände mig lite förödmjukad när jag upptäckte att många av grupperna verkligen inte ville ha dem: "Vi vill inte ha havre, för det är svårt att tvätta stekpannorna". Det slutade med att ganska mycket kastades bort. För mig var det lite chockerande att inse att folk av praktiska skäl inte ville ha det som jag tänkte skulle vara hälsosamt.

Bristfällig kommunikation mellan systemnivåerna framstår som en vanlig orsak till utebliven resursintegration. Fransson och Quist (2010) beskriver hur regeringens beslut om inrättandet av Nystartskontor neutraliserades av myndigheter med en annan agenda. Nystartskontoren skulle bidra till att ge medborgaren "snabbare och enklare hjälp, med start av företag eller jobbmatchning, genom att samla offentliga, privata och ideella aktörer på ett och samma ställe" (Regeringens proposition 2007/08:78). Beslutet fattades alltså på makronivån och landade på myndigheternas mesonivå för genomförande. Det förekom inte några egentliga underhandskontakter före beslutet eller under genomförandeperioden. En tjänsteman förklarade att "den uppfattning vi fick var att ... kontoren skulle vara ... stugor som gick att inviga". Men myndigheterna hade nyligen initierat en satsning för att reducera antalet "butiker" och på sikt minska kostnaden för kontorsnätet. Lösningen blev att omdefiniera Nystartskontoret till en tjänst som främst erbjöds i form av broschyrer i det befintliga kontorsnätet.

Forskningsfältets framväxt

Kunskapen kring design har sitt ursprung i utformandet av symboler och fysiska varor. Efterhand har designkunskapen visat sig vara relevant även i tjänstesammanhang, inom offentlig sektor och för utformning av hela samhällssystem (Buchanan 1992; 2015).

Centralt för designpraktiken har hela tiden varit att förstå och undersöka användningssituationer och brukarperspektiv men också förmågan att visualisera, föreställa och föreslå möjliga framtider uti-

från identifierade behov. Designrörelsen har med andra ord en process-, handlings- och framtidsorienterad praktik och teoribas (jmf tex Dalsgaard 2014; 2017; Buchanan 1992; 2015).

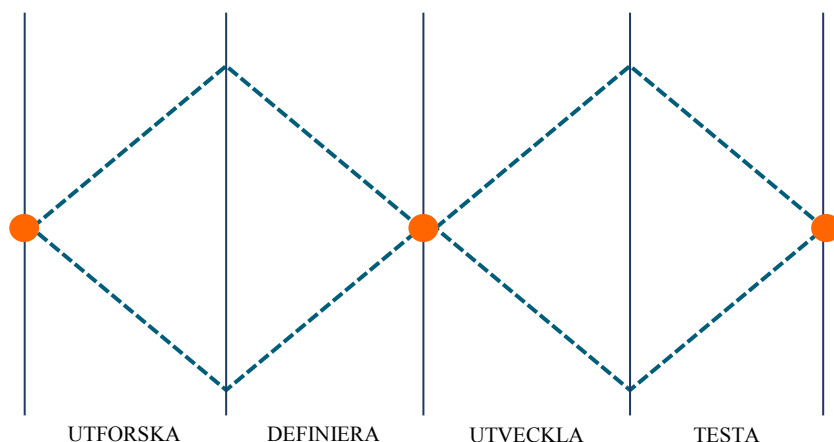
Kunskapen inom tjänstedesign används i dag på bred front vid förnyelse av offentlig sektor. Populariteten kan ha att göra med de möjligheter som designverktygen ger vad gäller att förstå de komplexa strukturernas och de personintensiva tjänstesystemens särart.

Sedan början av 2000-talet har kunskapen om tjänstedesign vuxit fram parallellt inom design- respektive tjänsteforskningen. Mycket kunskap har också utvecklats av konsulter och andra praktiker. Nu rör sig området alltmer mot en syntes av kunskap från olika designområden som slås samman med tjänsteforskningens kunskap kring marknadsföring, organisation och innovation (Wetter-Edman et al. 2014; Sangiorgi et al. 2018; Patricio et al. 2018).

Sammantaget kan tjänstedesign förstås som en medveten utformning av förutsättningarna för samskapat värde. I de tre följande delavsnitten beskrivs skilda aspekter av tjänstedesign i offentlig sektor.

Tjänstedesign som process och metod

Tjänstedesign presenteras ofta med hjälp av en generell processmodell som utvecklats av British Design Council, kallad Double Diamond (figur 5).



Figur 5: Tjänstedesign presenteras ofta med hjälp av en generell processmodell som utvecklats av British Design Council, kallad Double Diamond.

Den förekommer i olika former men poängterar ett omväxlande divergent och konvergent förhållningssätt, och lyfter fram fyra huvudsakliga faser: utforska, definiera, utveckla och testa. Första diamanten fokuserar på att tillsammans med berörda aktörer identifiera det ”verkliga problemet”, innan det lösningsorienterade arbetet påbörjas i den andra. Designarbetet är iterativt till sin karaktär, det innebär att kontinuerligt ifrågasätta och återkoppla samtidigt som arbetet drivs framåt (Dorst 2011).

I ett designdrivet arbetssätt undersöks de verkliga situationer där värdeskapande sker. Värdeskapandet studeras bland annat genom att möta och interagera direkt med berörda i deras respektive kontext (Wetter-Edman et al. 2014). Det sker genom kvalitativa undersökningsmetoder som intervjuer, observationer, ”tjänstesafarier” eller rollspel. Vad som framkommer visualiseras exempelvis i form av ”kundresor” där utmaningar i existerande processer pekas ut.

Problemutforskande och problemidentifiering är en lika central aspekt som brukarfokus i det designdrivna arbetet (Dorst 2011). Att kontinuerligt omformulera problem, parallellt med att möjliga lösningar utforskas, möjliggör att flera spår undersöks och att lärandet inte blockeras av en förutbestämd lösning. Detta är kanske den väsentligaste skillnaden mellan designdriven och traditionellt lösningsorienterad utveckling.

I designarbetet involveras berörda aktörer på olika sätt för att generera och testa nya lösningar. De kan exempelvis ”prototypa”, vilket innebär att idéskaparens tanke materialiseras. En idé om potentiellt värdeskapande görs med andra ord tillgänglig så att deltagarna kan värdera den genom praktisk interaktion (Blomkvist 2014). På så sätt blir prototypandet en lärandeprocess som ger fördjupad information om värdeskapandet, snarare än att den sluttas som en färdig lösning.

Tjänstedesign karaktäriseras sammanfattningsvis av olika parter deltagande i iterativa och testande processer för att generera attraktiva lösningar för framtida värdeskapande. Ett mindre konkret men kanske ännu viktigare resultat är de erfarenheter som deltagarna tar med sig och intuitivt använder i sitt fortsatta värdeskapande. Mer om den saken i nästa avsnitt.

Tjänstedesign som transformation - förändring av mentala modeller

Det är lätt att tänka att det huvudsakliga bidraget av tjänstedesign utgörs av de nya och bättre lösningar som är designarbetets explicita mål och syfte. Sentida forskning har dock påvisat ett fenomen som i hög grad påminner om vad som tidigare i texten sagts om professionalism. Det har iakttagits hur de personer som deltar förändras. Förutsatt att medarbetarna visas tillit och ges utrymme att själva anpassa arbetssätten så tycks deltagandet i sig självt kunna transformera tänkesätten kring verksamheten och därmed ge upphov till mer genomgripande förändringar (Fransson 2008; Kurtmollaiev et al. 2018; Vink et al. 2018; Wetter-Edman et al. 2018).

Inom den tjänstelogiska forskning som tidigare refererats diskuteras förändring ofta som institutionell. Det har studerats hur utvecklingsarbete gör att vissa institutioner försvagas, andra underhålls och nya skapas (Koskela-Huotari et al. 2016). Resurserna integreras och ger bättre förutsättningar för det värdeskapande som pågår.

Förändringskraften kommer sig av att designmetoderna låter deltagarna direkt möta och delta i situationer där deras egna handlingar, erfarenheter och föreställningar uppmärksammas. Därmed påbörjas ett ifrågasättande av grundläggande föreställningar och, i förlängningen, den egna praktiken. Förändringen kan vara omvälvande, vilket var tydligt för en av medarbetarna inom ett projekt vid Experio Lab inom Region Värmland:

Jag har varit sjuksköterska i 40 år så jag trodde att jag visste vad patienterna behöver, känner, vill uppleva och hur de ska bemötas... Hade någon berättat det för mig så hade jag nog blivit förolämpad... men efter att ha gått in i rollen som patienten Ove har jag omvärderat hur jag arbetar...

Medarbetaren i exemplet hade deltagit i så kallade patientresor och genom rollspel upplevt verkliga patienters resa genom vården. Med hjälp av empativerktyg, med vilka exempelvis sämre hörsel och syn kan simuleras, ökades förutsättningarna att förstå patientens perspektiv. Efter en iscensatt incident fördes medarbetaren genom vårdsystemets olika delar till utskrivning. Upplevelsen dokumenterades av övriga projektdeltagare och reflekterande workshopar genomfördes.

Figur 6 illustrerar hur konceptet testas av tidigare socialministern Göran Högglund och Hans Karlsson, tidigare chef för vård och omsorg vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Inge Frisk (Hans Karlsson) drabbas av sjukdom på Stora Torget i Karlstad och dåvarande socialminister Göran Högglund följer vad som händer.

På patientresa med socialministern

Den 10 oktober invigdes landstingets nya innovationscentrum Experio Lab med en patientresa. I rollen som Inge Frisk tog dåvarande landstingsdirektören Hans Karlsson plats på bår och operationsbord. Socialminister Göran Högglund (KD) deltog som observatör under hela resan.

”*Jag är ute nästan varje vecka i olika verksamheter, det som Experio Lab tog med mig på i dag är det mest spännande och handfasta exemplet på patientinvolvring jag sett.*

Göran Högglund, socialminister

TEXT OCH FOTO: JENS MAGNUSSON



Inge Frisk insjuknade plötsligt och hämtades i Landstingshuset av ambulanssjuksköterskan Roger Forsberg. På akuten väntade ortopederna Ioannis Ioannidis och sjuksköterskan Hanna Nilsson. Hela tiden fanns socialminister Göran Högglund vid Inge Frisks sida.

Figur 6: Inge Frisk (dåvarande landstingsdirektören Hans Karlsson) drabbas av sjukdom på Stora Torget i Karlstad och dåvarande socialminister Göran Högglund följer vad som händer (decembernumret 2013 av Landstinget i Värmlands personaltidning Intryck).

Genom patientresor används designpraktikens estetiska kunskap om vad människor lär genom sina sinnen. Stephens och Boland (2015) argumenterar för att det är förmågan att nyttja estetisk kunskap ("or what we know about a problem or a situation through our bodily senses of sight, sound, taste, touch, and smell") som är den fundamentala egenskap som gör designmetoder så lämpliga i vissa sammanhang.

Kan lösa upp hårt rotade tänkesätt

Den som vill förstå hur designverktyg kan förändra invanda och allmänt vedertagna beteenden måste fokusera på aktörernas tänkesätt (Suddaby et al. 2016). Vink et al. (2017) framhåller de visuella, samtals- och handlingsinriktade designverktygens förmåga att omforma hur deltagarna tänker. Traditionella metoder förmår inte att lika starkt bearbeta hårt rotade tänkesätt, varför förändring ofta uteblir.

Ska beteenden ändras så måste tänkesätten ändras – det vill säga de antaganden och övertygelser som styr beteendet och som formar aktörernas förståelse av sin omgivning (Fransson 2008; Dequech 2013).

Mest effektivt förändras tänkesätten genom förhandling och samtal om verklighetens beskaffenhet (Weick 2001). Med designverktygens hjälp kan tänkesätt och beteenden visualiseras, vilket gör att deltagarna kan ”se” hur de själva och andra tänker. Då upptäcks alternativa synsätt, okända samband, nya möjligheter och hot och då uppstår insikt om nödvändiga åtgärder (Ford & Ford 1995). Outtalade antaganden blir synliga (Isaacs 1999) och deltagarna blir, som de upplever det, medvetna, inte bara om andras, utan också om sina egna tänkesätt (Schein 1993). Brister uppdagas i egna grundläggande antaganden (Ford & Ford 1995), vilket ofta skapar påtaglig förvåning (Isaacs 1999). Förvåningen är ett återkommande tema i de fallbeskrivningar från internationella utvecklingsmiljöer som exemplifieras i nästa avsnitt. Det framhålls ofta hur deltagarna får oväntade insikter.

Designverktygens kanske främsta styrka är de kollektiva inlärningscykler som gör att insikter om problem och lösningar utvecklas och omprövas gemensamt (se exempelvis Kimbell 2015; Vink 2019). Uppfattningarna om problemets lösning blir gemensamma och bärs av alla, vilket väsentligen ökar chanserna att de blir genomförda.

Inom tjänsteforskningen erkänns design numera som ett mänskooanpassat, kreativt och iterativt tillvägagångssätt för att förverkliga en önskad framtid (Blomkvist et al. 2010). Verktygen förändrar aktörernas antaganden och kan hjälpa dem att ompröva hur de tolkar situationer (Dorst, 2011; Wetter-Edman et al. 2018).

2.6 Exempel på regeringsnära utvecklingsmiljöer

Länge har den offentliga sektorn i Sverige legat efter många utvecklade och mindre utvecklade länder vad gäller inrättandet av utvecklingsmiljöer. Den nuvarande svenska utvecklingen är emellertid stark. I nästa kapitel (3) om Tillitsverkstaden, diskuteras fem fall där myndigheter upptäckt hur designverktyg har potential vad gäller att åtgärda svårforcerade samhällsutmaningar. Av kapitel 4 framgår att det sedan en tid finns ett antal designdrivna initiativ och att myndigheter är i färd med att etablera labb och labbverksamhet.

De labb som finns och nu utvecklas har potential men också begränsningar. Myndigheterna kommer en god bit men deras inflytande är i många fall begränsat till mikro- och mesonivån. De lyckas inte alltid påverka andra aktörers resurser så att de, i samspel med de egna, blir till en sammanhängande och väl koordinerad helhet. Mer skulle kunna åstadkommas om alla berörda deltog och om initiativet kom från den aktör som enligt regeringsformen bär det övergripande samordningsansvaret i svensk förvaltning, det vill säga från regeringen.

Med berörda departement som deltagare skulle exempelvis den tidigare nämnda investeringsparadoxon (s 8) inte behöva göra sig gällande. Hinder vad gäller juridik och enskilda myndigheters prioriteringar skulle också lättare kunna undanröjas. Lösningarna skulle inte begränsas lika mycket av sektorsindelningen och av aktuell myndighetsstruktur.

Av detta skäl har ett antal aktörer som nämnts tidigare i texten föreslagit en funktion på makronivån för att utveckla ett mera koordinerat värdeskapande. I detta avsnitt redovisas tre exempel på vad andra länder uppnått och lärt genom etableringen av sådana regeringsnära utvecklingsmiljöer:

1. Slovenien: Policy jam
2. Storbritannien: UK Policy Lab
3. Danmark: MindLab

Utredningstiden har inte medgivit platsbesök och labben har hittills rönt begränsad uppmärksamhet inom forskningen. De akademiska alster som förekommer är få (McGann et al. 2018). Mycket data har

därför hämtats från sekundära källor, såsom fallstudier, översikter, hemsidor och guider från pionjärerna inom området. Beskrivningarna har alltså inte bara styrts av vad som är relevant, utan också av vad som funnits tillgängligt. I viss mån skiljer sig beskrivningarna därför åt sinsemellan, vad gäller disposition och innehåll. Trovärdigheten har bedömts från fall till fall och försiktighet har vidtagits, särskilt vad gäller redovisningen av uppnådda resultat.

2.6.1 Policy jam

På den slovenska regeringens hemsida beskrivs hur det i december 2017 beslutades om en plan för landets fortsatta utveckling. Syftet var att tackla några av de mest utmanande bristerna i landets förvaltning:

- bristfälligt värdeskapande på grund av illa utformade tjänstesystem
- funktionsegoism och stuprörstänkande som försvårade en god användning av aktörernas förmågor
- en ökande lucka mellan medborgarnas förväntningar och förvaltningens förmåga att leverera komplexa tjänster av god kvalitet.

Det bedömdes att en del av utmaningarna i paraplydokumentet *Utvecklingsstrategi 2030* skulle kräva agila och disruptiva utvecklingsmetoder. Det ansågs nödvändigt med okonventionella metoder för att förbättra det horisontella samarbetet.

Konceptet innebär att Utvecklingsdepartementet i samverkan med ansvariga sakdepartement, sammankallar systemintressenter och användare för att, i olika stadier av den politiska planeringen, arbeta med designverktyg. Lösningar utvecklas tillsammans med inbjudna myndigheter, fackföreningar, akademiker, medborgare, företag och berörda professioner.

Utvecklingsdepartementet erbjuder en trygg och kreativ miljö som tillåter misslyckade försök, där prototyper får konstruktiv feedback och kan utvecklas. Deltagarna uppmuntras att prata om möjliga lösningar snarare än om begränsningar. Genom en strukturerad kreativ process eftersöks idéer till nya tjänster, aktiviteter och lagstiftning.

För att ”jamma” fram nya förhållningssätt inom 1) ekonomisk diplomati och 2) långtidsvård tog Utvecklingsdepartementet initiativ till interaktiva workshoppar. Genom en kombination av systemansats och designverktyg ska de ansvariga departementen därigenom ha uppnått bättre relationer med sina intressenter, och särskilt: en bättre förståelse för de problem de ville lösa. Flera okända utmaningar ska ha uppdagats.

Exempel: Ekonomisk diplomati



Figur 7: Den andra dagen bidrog deltagarna med sin syn på hur Utrikesdepartementet skulle prioritera bland de föreslagna åtgärderna för att förbättra den ekonomiska diplomatin (pexels.com, CC0).

I april 2018 bjöd slovenska Utvecklingsdepartementet i samarbete med Utrikesdepartementet in 30 representanter från 12 olika offentliga och privata organisationer till en gemensam workshop om ekonomisk diplomati och dess roll i internationaliseringen av den slovenska ekonomin i framtiden. Målet var att identifiera viktiga utmaningar, utforska möjligheterna med ekonomisk diplomati och bättre definiera de enskilda intressenternas roll när det gäller att befästa Sloveniens ekonomiska förbindelser internationellt.

Den första dagen skapade en gemensam syn på utmaningarna och på vilka åtgärder som skulle kunna bidra till en internationalisering

av slovenska företag. Den andra dagen bidrog deltagarna med sin syn på hur Utrikesdepartementet skulle prioritera bland de föreslagna åtgärderna för att förbättra den ekonomiska diplomatin (figur 7).

Exempel: Långtidsvård

Med ambitionen att ge förutsättningar för en anständig och värdig ålderdom bjöd det slovenska Utvecklingsdepartementet i december 2017 in Hälsodepartementet för att utarbeta en ny systemövergripande lagstiftning för långtidsvård av äldre.

Till en gemensam workshop inbjöds sedan intressenter från hela landet. Det var representanter för pensionärsboenden, hälsovårdsinstitutioner, pensionärsföreningar, hemhjälpcentra, socialtjänstcentra och många andra organisationer inom vård, hälsa och omsorg.

Under två dagar identifierade deltagarna de viktigaste utmaningarna, särskilt ifråga om samordning och kommunikation. Gemensamt och med hjälp av tjänstedesign skapades de första prototyperna. För att förfina lösningarna så provades deras användbarhet sedan i verkliga situationer på vårdgivare, släktingar och pensionärer. De slutliga lösningarna inkluderar involvering av hemtjänstpersonal, förenklad samordning av anhörigkontakter, bättre hantering av brådskande behov, hjälp med demens, samordning av hemvårdspersonal och användning av ny teknik.

2.6.2 UK Policy Lab

UK Policy Lab inrättades 2014 och är en enhet med tjänstemän och designexperter inom det brittiska regeringskansliet. Med verktyg och förmågor inom design, data och digitalisering bidrar de till såväl regeringens som myndigheternas beslutsfattande. De erbjuder en aktörsneutral yta för samarbete i utvecklingsfrågor över departements-, myndighets- och avdelningsgränser. Utvecklingen sker i samverkan med allmänheten och externa experter. Med sin kompetens kring verktyg och tekniker säkerställer de att ändamålsenliga kunskaper och färdigheter finns till hands. Syftet är att:

1. utveckla nya politiska lösningar

2. utveckla såväl regeringstjänstemännens som hela statsförvaltningens kunskap och förmåga
3. genom experiment och publikationer inspirera till nytt tänkande och politisk innovation.

Tidsspannet för ett uppdrag varierar mellan två timmar — för att exempelvis introducera designverktyg — till att mera handgripligen understödja utvecklingen under flera månader. I uppdragen används bland annat:

- etnografiska metoder för att förstå upplevelser
- provokation och reflektion för att rekognosera möjliga lösningar
- kreativa tekniker från samdesign och samproduktion
- modelleringsteknik såsom prototypskapande och
- agila projektmetoder.

Under de första åren (2014–18) tog sig labbet an ett drygt tjugotal större och ofta departementsövergripande utmaningar. Arbetet med en utmaning som rörde barnomsorg beskrivs nedan och några andra exempel listas i tabell 1.

Tabell 1: Exempel på politiska utmaningar som UK Policy Lab har tagit sig an.

Projekt	Ansvariga departement	Frågeställning
Medling i splittrade familjer	Justitie	Hur kan skilda par fås att acceptera medling, snarare än att gå till domstol, vilket är dyrare för alla inblandade?
Kriminalteknik	Inrikes	Hur kan vi öka polisens och domstolarnas förmåga att tillvarata möjligheterna med digital kriminalteknik?
Sjuka och handikappades anställning	Arbete och pension samt Hälsa	Hur kan de som riskerar arbetslöshet genom rörelsehinder eller ohälsa hållas kvar i arbete?
Ungdomar och personnummer	Skatt och tull	Hur kan vi få ungdomar att känna till och använda sitt personnummer och de möjligheter det ger i interaktion med offentliga tjänster?

Exempel: Barnomsorg

Barnomsorg är ofta en förutsättning, exempelvis för att få och behålla inkomst och anställning. Kostnaden för densamma är dock ett bekymmer för såväl föräldrar i Storbritannien, som för landets arbetsgivare och regering. UK Policy Lab kopplades in i samband med att antalet dagar med gratis barnomsorg, för familjer med tre- till fyraåringar, fördubblades från 15 till 30 per år. Frågan var hur det redan hårt pressade systemet för barnomsorg skulle klara den ökade efterfrågan. Stordriftsfördelarna är få och omfattningen av den privata och självorganiserade barnomsorgen var minskande.

UK Policy Lab bad ett fyrtiotal arbetsgivare runt om i landet att organisera möten med sina anställda. Förutom labbets personal så besöktes några av mötena av ansvarig minister och statssekreterare. De deltog för att lära om föräldrarnas verklighet.

Föräldrarna ombads att avbilda sitt "livspussel" och skriva kommentarer till bilderna. Analysen av föräldrarnas mycket varierande utmaningar gav ett viktigt tillskott till underlaget för att utforma de femton nya timmarna barnomsorg. Motsvarande gällde den information arbetsgivarna bidrog med i fråga om sina behov och förutsättningar.

Den ursprungliga tanken var att det skulle räcka med detta, det vill säga med att använda arbetstagare och arbetsgivare bara som informationskällor. Men projektet utvecklades och genom att i ett andra steg föra in representanter för hela systemet i ett och samma rum så kunde man komma överens och gemensamt skapa lösningar till nytta för alla parter. Det föreslogs bland annat:

- ett program som sammankopplar arbetsgivare med aktörer inom barnomsorg för att utbyta kunskap och finna mer effektiva lösningar
- lokala företagsgrupper som verkar för etableringen av exempelvis fritidsverksamhet efter skoltid i de lokala skolorna
- en app för att hjälpa anställda att dela med sig av den självorganiserade barnomsorgen, samt
- att företag sponsrar branschspecifika utbildningsaktiviteter, så att barnen kan sysselsättas efter specialintresse, exempelvis i en kodnings- eller ingenjörsklubb.

2.6.3 MindLab

Mest känt bland de offentliga labben är danska MindLab som grundades redan år 2002 och lades ned efter 16 år, år 2018. Labbet har varit en förebild vid etableringen av dussintals labb runt om i världen och många upprördes när det lades ned till förmån för bildandet av en *Disruption Task Force*.

Fokus inom MindLab hade varit kulturell förändring och vad som nu efterfrågades var digital reformering. De båda verksamheterna samexisterade under en tid och i viss mån var de konkurrenter om utvecklingsprojekten.

I en intervju med Apolitical (2018) förklarar dåvarande föreståndaren Tomas Prehn att de båda verksamheterna var för lika för att samexistera. Han medger att det skulle ha tagit för lång tid att förändra inriktningen för MindLab. Grundaren av MindLab, Christian Bason, framhåller i samma artikel att modeorden skiftar och att det gäller att möta regeringarnas förändrade fokus.

I denna rapport ägnas utrymmet åt MindLab, en verksamhet som — trots uppgiften att vara nydanande — kom att existera i 16 år. Tiden får utvisa i vad mån den nya Disruption Task Force fyller luckan och är ett bra sätt att vidareutveckla arvet efter MindLab.

MindLab ägdes gemensamt av departementen för näring, arbetsmarknad, barn och utbildning samt av Odense kommun. Projekten initierades vanligen av någon av huvudmännen och beslutades av en styrelse med både senior personal och representanter från respektive huvudman. Kärnverksamheten bedrevs i Danmark men labbet genomförde flera hundra internationella workshoppar för kunskapsutbyte. År 2012 hyste labbet 12 anställda och omsatte ca 10 miljoner SEK.

Ledordet för verksamheten var human-centered design (HCD). Med etnografi och designmetoder, såsom snabb prototyping och testning, skapades medborgarlösningar och politiska rekommendationer tillsammans med medborgare, företag och myndigheter.

Labbet styrdes av tre strategiska mål:

- **Innovation.** MindLab skulle förbättra de politiska resultaten genom att dra nytta av medborgares och företags perspektiv, och att ta hjälp av intressenter med förmåga göra idéer till verklighet.

- **Förändringsförmåga.** MindLab skulle utveckla kunskap om nya sätt att angripa förvaltningarnas problem. Kunskapen skulle öka huvudmännens förmåga och mod till förändring.
- **Synlighet och legitimitet.** MindLab skulle aktivt förbättra den offentliga sektorn innovationsagenda. Tillsammans med ägarna skulle labbet bidra till att skapa en av världens ledande innovationsmiljöer.

Användare intervjuades men för att verkligen förstå användarupplevelser användes även en rad andra metoder. En metod var strukturerade gruppdiskussioner, en annan att användarna ombads att berätta sin erfarenhet genom att ta fotografier eller föra dagbok. En tredje metod var att MindLabs personal levde under en tid tillsammans med användare på etnografiskt manér. Insikterna kommunicerades tillbaka till departementen och användes för att prototypa potentiella lösningar.

Ursprungligen var verksamheten begränsad till design men i takt med nya erfarenheter blev projekten mera komplexa. Det egna lärande som uppstod när ansatserna systematiskt utvärderades ledde vidare till att labbets kompetens även kunde användas som stöd för beslutsfattande, reformutveckling och för att stödja utvecklingen av nya förmågor inom verksamheterna.

Här följer ett par exempel på alla de projekt som genomfördes under de sexton år som MindLab existerade:

Arbetsplatsolyckor

I ett projekt med danska Arbetsmiljöverket besökte personalen sju arbetsskadade ungdomar för att med etnografiska metoder förstå och beskriva deras verklighet. Beroende på i vilken situation de unga olycksoffren befann sig, om de exempelvis var i behov av sjukvård eller sociala insatser, så stötte de på olika byråkratiska hinder längs vägen tillbaka till arbetet. De videofilmades när de kämpade för att förstå formulär, texter och enkäter som skickades till dem. Genom filmerna kunde Arbetsmiljöverkets personal på ett djupare plan inse att hindren såg helt annorlunda ut genom de skadades ögon. I slutändan ledde projektet till att myndighetens hela uppdrag förändrades,

från ett ensidigt fokus på ärendehandläggning till att fokusera mer på att underlätta och ge förutsättningar för återgång i arbete.

Minskad byråkrati

Den danska regeringens satsning mot överdriven administration och reglering innebär att onödiga regler skulle bort och att komplicerad administration skulle förenklas och digitaliseras. Satsningen berörde framförallt Ehrvers-, Skatte- och Beskäftigelseministeriet, eftersom dessa tre ministerier hanterar merparten av all affärsreglering i Danmark. Ur företagarnas helhetsperspektiv hänger reglering och lagar ihop men ministerierna hanterade dem var och en för sig, istället för att samarbeta och minska regelbördan.

Vid tidigare initiativ hade ofta kvantitativa kriterier stått i fokus, såsom tidsförbrukning och antalet regler. Men MindLab ville inte likställa regler och procedurer med "byråkrati". Perspektivet vidgades dessutom till att beakta regelbördan inte bara för företagare, utan för medborgare i allmänhet. Intresset riktades nu istället mot *medborgares upplevelser* av reglering och offentliga resurser.

På de tre ministeriernas uppdrag intervjuade MindLab unga skattebetalare, arbetsskadade och enmansföretagare samt externa experter. Utifrån intervjuerna, och med hjälp av tjänstemän från ministerierna, utvecklades lösningar som kunde minska upplevelsen. Efter vidareutveckling av några, blev flera lösningar verklighet.

Ett konkret resultat var också att den danska regeringen placerade "upplevda svårigheter" i centrum för sin strategi för att minska regelbördan.

Grundskolereform

Ett uppdrag som syftade till att stödja politiskt reformarbete var inriktat på undervisningstiden i grundskolan. I linje med ambitionen bakom den svenska tillitsreformen skulle lärare spendera mindre tid att förbereda och mer tid på att undervisa i klassrummet. MindLab bidrog bland annat med att göra de gemensamma inlärningsmålen konkreta i det dagliga arbetet. När idéerna skulle förverkligas arbetade MindLab med lärare för att se hur de hade hanterat kraven på tid och kvalitet och skapade lösningar tillsammans med dem. Med

hjälp av ”speed-sharing” kunde lärare sedan dela sina nyvunna kunskaper med andra skolor.

2.7 Sammanfattning

Kapitlet har bidragit med fördjupad kunskap, både om problemet med en splittrad förvaltning och om den tänkta lösningen i form av en regeringsnära utvecklingsmiljö.

De forskningsrapporter som refererats stödjer idén om en aktörsneutral arena för att lösa upp knutar inom den svenska förvaltningen. Samhällsekonomiska vinster tycks kunna uppstå om aktörerna angriper komplexa utmaningar med en gemensam strategi. Alla medel är tillåtna men aktörerna tycks ha särskilt god nytta av designkompetens.

Idén om hela systemet på en aktörsneutral arena bryter dock mot den svenska förvaltningskulturen. Att representanter från makronivån deltar, som i flera av de internationella exemplen, är varken vanligt eller fullt ut accepterat i svensk förvaltning. Den svenska förvaltningskulturen med ansvarighet och armlängds avstånd försvårar den gränsöverskridande dialog som är nödvändig för innovation i samverkan. Att idén inte har fått fäste inom Regeringskansliet, kan möjligen bero på att det är lättare att bygga på det som är förenligt och gemensamt, än att utmana vad som upplevs som orubbliga sociala institutioner. Frågan diskuteras mera ingående i kapitel 5.

I arbetet med att belysa möjligheter och hinder vid etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö har det blivit dags att ta en titt på Tillitsdelegationens arbete, tillsammans med fem myndigheter i Tillitsverkstaden.

3 Tillitsverkstaden

Enligt Tillitsdelegationens tilläggsdirektiv (Dir. 2017:119) ska försöksverksamheter bedrivas i projektform. Bland annat ska sådana projekt genomföras som ”syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet, t.ex. mellan olika statliga myndigheter eller mellan statliga myndigheter och kommuner”. Det uttrycks vidare att forskare ska anlitas med uppgiften att följa projekten ”för att möjliggöra ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten”.

I detta kapitel presenteras insikter från de försöksverksamheter som bedrivits inom ramen för vad Tillitsdelegationen kommit att benämna *Tillitsverkstaden*. I varierande grad har myndigheterna i Tillitsverkstaden inspirerats av design och systemsyn, i enlighet med vad som beskrivits i föregående kapitel. Därför kan försöken i viss utsträckning bidra med kunskap av relevans för att möta samhällsutmaningar i en regeringsnära utvecklingsmiljö.

Försöken har dock varit bredare än så. För en mera utförlig beskrivning av myndigheternas utvecklingsarbete hänvisas till det betänkande som delegationen publicerar samtidigt med denna rapport.

3.1 Formerna för Tillitsverkstaden

I detta avsnitt beskrivs först formerna för Tillitsverkstaden. De olika försöksverksamheterna presenteras översiktligt. Därefter presenteras tillvägagångssättet för att samla in data och avrapportera försöken. I ett senare avsnitt redovisas och diskuteras iakttagelserna mera i detalj. Framställningen avgränsas till vad som kan vara relevanta lärdomar inför etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö.

3.1.1 Deltagande myndigheter och deras försöksverksamheter

Här introduceras fem av de sex försöksverksamheter som bedrivits inom ramen för Tillitsverkstaden. Det gäller försöken vid Trafikverket, Socialstyrelsen, Polisen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt Arbetsförmedlingen. Även Säkerhetspolisen deltog men av metod- och säkerhetsskäl kunde det försöket inte redovisas i denna forskarrapport. För en beskrivning av försöket vid Säkerhetspolisen hänvisas till delegationens nyss nämnda och samtidigt publicerade betänkande.

Trafikverket: Lättare att hinna fram vid trafikstörning

Pendeltågstrafiken fortsätter att öka och allt fler resenärer pendlar till och från arbete och studier. De är vana resenärer som kan trafiksystemet och som ofta kan ta sig vidare på egen hand vid en störning, bara de får korrekt beslutsunderlag. De gör många resor per vecka och tidsmarginalerna är små. Därför är det viktigt att de får information snabbt vid en störning.

I stort läge kan det vara svårt att exakt beräkna när tågen kommer att avgå. Många saker spelar in: tiden att åtgärda ett fel, när trafiken kan släppas på igen, hur många tåg som påverkas, var personalen befinner sig, vilken hastighet tågen under rådande förhållanden kan hålla och så vidare.

För att bättre möta pendelresenärens behov av information i stort läge har Trafikverket, tillsammans med andra systemaktörer, bedrivit ett projekt med tydligt medborgarfokus. I dokumentationen finns följande problembeskrivning:

Nulägesbeskrivningen av vilka behov som idag inte uppfylls hos pendelresenärerna är främst hänvisad till den otillförlitliga informationen på perrongerna om beräknad ankomsttid för tåg i stort läge. Det bidrar till upplevelsen av att inte kunna planera om sin resa på ett rationellt sätt. (Powerpointfil från den 28 mars 2019)

Projektet bedrevs i nära samarbete med trafikhuvudmännen SL, Skånetrafiken och Västtrafik. I Stockholm deltog också den privata trafikoperatören MTR. Tjänstedesign har använts och hela vägen från

idé till prototyp deltog resenärer i Stockholm, Malmö och i Göteborg i webpaneler, fokusgrupper, djupintervjuer och praktiska test av prototypen på station.

Det mest konkreta resultatet utgörs av en prototyp för en ny trafikinformationstjänst. Utöver den vanliga trafikinformationen visar prototypen även tågens position. När informationen visar att trafiken går enligt tidtabell blir resenärerna trygga och vid stort läge får de ett bättre beslutsunderlag.

Fallet bidrar i denna studie med kunskap om såväl design som att arbeta tillsammans med andra systemaktörer.

Socialstyrelsen: Främjande av levande njurdonatorer

Det finns ett stort antal personer i Sverige som väntar på en ny njure. Väntan på lämpliga organ från avlidna donatorer kan vara lång. Likaså kan utredningarna vid transplantation från levande donatorer dra ut på tiden.

År 2018 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att inrätta ett Nationellt Donationscentrum (NDC) för att samla och stärka Sveriges arbete med donation och på så vis öka antalet donationer. Uppdraget innebär också ett ansvar för kontinuerlig information till allmänheten samt att underlätta för den enskilde att göra sin egen donationsvilja känd.⁵ Socialstyrelsens medborgarkontakter hanteras i de flesta fall indirekt via kommuner och regioner. Genom NDC behöver dock myndigheten interagera direkt med medborgarna.

Inom ramen för Tillitsverkstaden har Socialstyrelsen initierat och genomfört ett delprojekt inom NDC med målet att öka antalet njurdonationer från levande givare med hänsyn tagen till jämlik vård i landet. Myndigheten har tidigare mest arbetat med donation av organ och vävnad från avlidna donatorer. Projektets syfte formulerades i uppdragsbeskrivningen:

Syftet är att utifrån behov stödja regioner genom bästa tillgängliga kunskap i arbetet för en ökad njurdonation ifrån levande givare. Kunskapsstödet riktar sig främst till vårdgivare och verksamhetschefer. (Socialstyrelsen 2019)

⁵ socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/organ-och-vavnadsdonation/nationellt-donationscentrum/

Projektet genomfördes med stöd av intern tjänstedesignkompetens. Från december 2018 till maj 2019 arbetade projektgruppen med inläsning, intervjuer och enskilda möten med experter inom transplantation och njurmedicin samt företrädare för patient- och intresseorganisationer för att ytterligare fördjupa kunskapen. Därefter genomfördes två workshoppar som beskrivs närmare senare i kapitlet. Avslutningsvis bedrev projektgruppen analysarbete samt sammanställde och kommunicerade resultatet.

Myndigheten har i flera projekt arbetat med tjänstedesign, både i egen regi och genom att delta som en av myndigheterna i Vinnovas satsning på policyutveckling (Kap 4).

Av respondenternas utsagor att döma tillämpas tjänstedesign oftast som ett sätt att åstadkomma en behovsanalys utifrån medborgarnas perspektiv i utvecklingsarbetet. Men myndigheten är stor och bilden är inte entydig. Istället för inom en utvecklingsenhet bedrivs utvecklings- och innovationsarbetet med skilda förhållningssätt och metoder inom Socialstyrelsens olika avdelningar.

Det primära resultatet från förstudien, som presenterades för Socialdepartementet i juni 2019, är kunskap om levande njurdonatorer. Kunskapen är formulerad ur ett professions- och patientperspektiv, inom sex identifierade utvecklingsområden med totalt sexton underkategorier. Prioritering och urval av dessa sker för vidare utveckling efter projektets slut.

Som sekundära resultat kan nämnas att projektgruppen har etablerat relationer med aktörer som de tidigare ej samverkat med. Det har även skett ett ömsesidigt lärande för projektgruppen och övriga deltagare, inte bara vad gäller njurdonation utan också ifråga om tjänstedesign. Därmed bidrar fallet med kunskap om vad som händer när tjänstedesign möter en kunskapsintensiv expertmyndighet.

Polisen: Snabbare lagföring genom att arbeta tillsammans

Snabbare lagföring är ett regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt (regeringens beslut Ju2017/08090/DOM). Myndigheterna skulle utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till att

enklare mängdbrott lagförs snabbare. Det rör cirka hälften av de brott som prövas i tingsrätt.

I Sverige delas arbetet med lagföring upp mellan polis, åklagare och domstol. De tre instanserna ska enligt regeringsformen agera oberoende, men om de samordnar sitt arbete så kan lagföringen ske snabbare och med högre kvalitet.

Åtgärder skulle föreslås men det arbetssätt som skulle användas var samtidigt väl förberett genom den f.d. lagmannen Stefan Strömbergs utredning och promemoria med förslag om ”åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott” (Justitiedepartementet 2017a).

Kravet på ett visst arbetssätt är ovanligt. Det avviker från den styrning som regeringen så ofta annars utövar på ”armlängds avstånd”. Vad gäller Polisen så betydde uppdraget att ”den brottsutredande verksamheten ska organiseras på ett sätt som innebär att utredningen i högre grad än i dag kan slutföras direkt på brottsplatsen eller en kort tid därefter. För att uppnå detta ska Polismyndigheten avdela förundersökningsledare, utredare och poliser i yttre tjänst att arbeta med snabbförfarandet”. Utredare Strömberg skulle dessutom ”ges möjlighet att ingå i projektgruppen och följa försöksverksamheten”.

Av utredningstexten framgår att idén om snabbare lagföring hade föregåtts av ett antal initiativ med likande föresatser och varierande framgång. Enligt direktiven skulle utredaren nu ”särskilt fokusera på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott” (Justitiedepartementet 2017b). Utredarens förslag blev att genomföra ett myndighetsgemensamt försöksprojekt.

Sedan den 29 januari 2018 kan poliserna i Rinkeby, Solna och Täby avsluta utredningen av vuxna personers enklare brott direkt på gatan. Stöd har de av en förundersökningsledare via telefon. Vid exempelvis trafikbrott och snatterier får de omedelbart ge böter, eller boka och delge en tid för huvudförhandling i tingsrätten. Arbetssättet har krävt att tingsrätterna med kort varsel kan tillhandahålla förhandlingstider och snabbt avgöra de mål som handläggs. Därför finns särskilt avsatta förhandlingstider.

I enlighet med utredarens förslag har snabbare lagföring utökats till att omfatta ett större geografiskt område och även rikta sig till misstänkta under arton år. Fallet bidrar med kunskap om möjlighet-

erna med systemtänkande. Vidare illustrerar det svårigheten för jämbördiga medspelare att övertala varandra att ställa upp. Beskrivningen påvisar även hur regelverk som avser en myndighets arbete kan vara ett hinder för värdeskapande i systemet som helhet.

IVO: En utvecklad tillsyn med barn och unga i fokus

Det finns barn och unga som av olika anledningar bor på ”hem för vård eller boende”, det vill säga på HVB-hem runt om i landet. Det är landets kommuner som säkerställer att det finns platser som täcker behoven. I många fall drivs HVB-hem i kommunal regi, men det förekommer också att privata aktörer driver hem med kommunal finansiering.

Barn och unga på HVB-hem är utsatta på många sätt. För att värna brukaren utövas statlig tillsyn av IVO. Den aktuella samhällsutmaningen som IVO bidragit med inom Tillitsverkstaden har sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag att utöva tillsyn. Ytterst handlar utmaningen om att skapa bättre förutsättningar för de barn och unga som bor på hemmen. En central aspekt är att i högre grad hindra att barn och unga far illa vid placering i HVB-hem.

Under hela 2018 arbetade ett team, med medarbetare från samtliga avdelningar inom IVO, med att vidareutveckla den regelbundna tillsynen av HVB för barn och unga. Arbetet bedrevs i projektform och utgångspunkten för projektet var:

...att utveckla tillsynen så att det som är väsentligt för barnen granskas utefter respektive HVB:s situation. IVO ska efter projektet kunna beskriva kvaliteten vid samtliga boenden och säkerställa att myndigheten har koll på de brister som tillsynen ska inrikta sig på. (IVO 2018)

Tjänstedesign användes för att på olika sätt fånga de ungas behov, både på egen hand och med konsultstöd. Utvecklingsarbetet innehöll också ett moment där en systemanalys genomfördes i syfte att kartlägga olika aktörer och deras roll i relation till inspektionerna.

Fallet bidrar i denna studie med kunskap om såväl design som om att arbeta tillsammans med andra systemaktörer.

Arbetsförmedlingen: Ledningsfilosofin: hur tar vi nästa steg?

Under samlingsnamnet *Förnyelseresan* har Arbetsförmedlingen sedan 2014 bland annat arbetat med en ny ledningsfilosofi där självledarskap varit ett centralt element (Arbetsförmedlingen 2015).

Som grund för försöksverksamheten inom Tillitsverkstaden ligger upplevelsen att förändringsarbetet med ledningsfilosofin och självledarskapet till viss del hade avstannat. I figur 8 visas hur projektet *Ledningsfilosofin: hur tar vi nästa steg?* uttrycks i uppdragsbeskrivningen.

Arbetsförmedlingen har sedan flera år tillämpat tillitsbaserad styrning och ledning inom ramen för Förnyelseresan och vår ledningsfilosofi som utgår från det vi kallar självledarskap. Målet är att skapa bättre förutsättning för och ökat utrymme för medarbetare på varje nivå att nyttja sin kompetens för att åstadkomma det goda mötet med våra kunder.

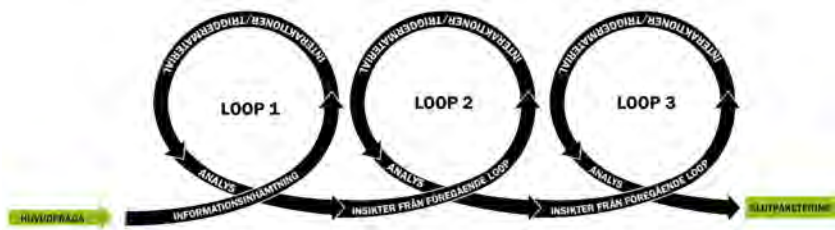
Genom att använda en kvalitativ ansats i form av metodiken tjänstedesign vill vi skaffa oss insikter om hur vi kan ta ytterligare steg i vårt medarbetar- och ledarskap för att nå Förnyelseresans målbild.

Uppdraget syftar till att besvara följande huvudfrågor:

- Vad har fungerat bra och vilka hinder ser vi kopplat till ledningsfilosofin och självledarskapet?
- Vad och var kan vi ytterligare utveckla eller justera en tillitsbaserad styrning och ledning?

Figur 8: Uppdragsbeskrivningen till projektet Ledningsfilosofin: hur tar vi nästa steg? (klipp ur Powerpointfil 2018-12-03).

Projektet genomfördes med stöd av Arbetsförmedlingens interna tjänstedesignkompetens och med en styrgrupp som kontinuerligt bollplank. I genomförandet användes Arbetsförmedlingens ”grundprocess för kunddriven utveckling” (figur 9, nästa sida), kompletterad med ett antal nya metoder anpassade till utmaningen. En närmare beskrivning av arbetssättet återfinns senare i kapitlet.



Figur 9: Arbetsförmedlingens grundprocess för kunddriven utveckling.

Projektet resulterade i konkreta förslag till hur ledningsfilosofi och styrning kan vidareutvecklas för ökad integrering i myndighetens verksamhet. Däri ingår bland annat designprinciper för fortsatt utveckling av stödverktyg och förslag på uppföljning av kvalitativa aspekter. Lösningförslagen pekar på behovet av lokal anpassning och utrymme för medarbetarna att själva justera befintliga verktyg snarare än att det utvecklas helt nya.

Arbetsförmedlingens fall bidrar med kunskap om *hur*-frågan i relation till omställning av organisation och ledarskap, samt med kunskap om hur en relativt designmogen myndighet använt sig av designkompetens för att undersöka sin egen organisations utvecklings- och förändringsresa.

3.1.2 Tillvägagångssätt

Nedan beskrivs översiktligt hur arbetet i Tillitsverkstaden har följts. En mer detaljerad beskrivning av tillvägagångssättet återfinns i bilaga 1.

Ett första steg var att definiera respektive studieobjekt. Tillsammans med Tillitsdelegationens sekretariat och inbjudna myndigheter ringades försöksverksamheterna in. I några fall innebar det en möjlighet att följa ett projekt mer eller mindre i sin helhet. I andra kan det mer beskrivas som en möjlighet att titta in under en period i längre, redan pågående utvecklingsprocesser.

Datainsamlingen har i första hand bedrivits inom respektive försöksverksamhet. Men myndigheterna i Tillitsverkstaden träffades också löpande under perioden oktober 2018 till september 2019. Dessa fem halvdagsmöten utgjorde också tillfällen att samla in data

genom att ta del av olika dokument, presentationer och diskussioner.

Den mer fallspecifika datainsamlingen har sett lite olika ut. I första hand samlades data genom att delta på olika möten och studera dokumentation. I ett par fall har detta kompletterats med intervjuer.

Försöksverksamheternas roll i studien

Syftet med den aktuella studien är att finna en framkomlig väg för etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö i Sverige. De försöksverksamheter som behandlas i detta kapitel bidrar på två sätt i relation till studiens syfte.

	BEKRÄFTANDE	VÄGVISANDE
DESIGN	1	2
SYSTEM	3	4

Figur 10: Presentationen av relevanta empiriska iakttagelser från försöksverksamheterna följer fälten i figuren.

För det första *bekräftat* försöksverksamheterna att *design-* och *systemkompetens* ger tillgång till kraftfulla verktyg för att bekämpa komplexa samhällsutmaningar. Som framgått av tidigare kapitel torde verktygen även vara nyttiga i en regeringsnära utvecklingsmiljö.

För det andra är försöksverksamheterna *vägvisande* i den meningen att de på olika sätt visar vad en regeringsnära utvecklingsmiljö skulle kunna åstadkomma. Förutsättningarna för att lösa ut vissa saker som försöksverksamheterna inte rår på skulle, öka i en sådan miljö.

Presentationen av relevanta empiriska iakttagelser från försöksverksamheterna följer fälten i figur 10 på föregående sida. Den övre halvan av figuren innehåller iakttagelser som kan sorteras in under designorienterat utvecklingsarbete. Iakttagelserna i den nedre halvan har relevans för systemtänkande och gränsöverskridande arbete. Den vänstra halvan av figuren innehåller iakttagelser som bekräftar redan kända möjligheter med design- och systemkompetens. Den högra består av fynd som, i likhet med tidigare redovisad forskning, visar hur en regeringsnära utvecklingsmiljö kan bidra. Förutom att verifiera behovet så kan iakttagelserna visa vägen vid en eventuell etablering.

3.2 Tillitsverkstadens bidrag

I detta avsnitt beskrivs bidraget från Tillitsverkstaden. Bidraget redovisas i enlighet med de fyra fälten i figur 10 ovan. Vart och ett av de fyra fälten byggs upp av ett antal kategorier som i sin tur vilar på empiriska iakttagelser från en eller flera av de studerade försöksverksamheterna.

3.2.1 Bekräftat design

I detta avsnitt beskrivs tre kategorier som tillsammans pekar på sådana fördelar som designtänkande bidrar med i en offentlig kontext. De tre kategorierna har benämnts: *Medborgarens behov får ta större plats*, *Användaren utmanar expertrollen* samt *Prototyping och vikten av görande*.

Kategori 1: Medborgarens behov får ta större plats

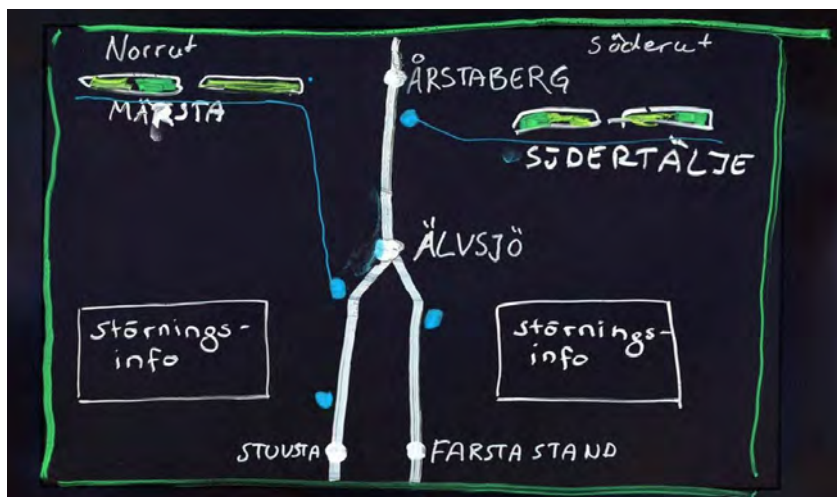
Det finns flera exempel på hur utvecklingsarbetet tar sin utgångspunkt i medborgarens behov. Designmetodikerna gör att de aktörer som är inblandade i stor utsträckning konfronteras med problemet såsom det upplevs av medborgaren. Att undersöka situationer där

värde samskapas kan ske på flera olika sätt. Vanligast är direkta interaktioner där medarbetare möter medborgare i deras egna sammanhang. Så sker ofta i tidiga och utforskande delar av arbetet genom öppna och kontextuella intervjuer. Andra sätt kan vara att genomföra en så kallad kundresa där medarbetarna nästan bokstavligen går i användarens skor. Erfarenheterna av mottagarens perspektiv öppnar upp för tolkningar och analyser av aktörernas behov som går bortom explicita önskemål. Förutom att möjliga nya lösningar identifieras, så utmanas också deltagarnas invanda tankemodeller och normer. Resultatet blir att en direkt förändring i beteende och rutiner påbörjas. I nedanstående beskrivningar är medborgarnas behov centrala på olika sätt, både som utgångspunkt och som fokus i projekten.

Empirisk illustration – Trafikverket

Som tidigare nämnts utvecklade Trafikverket, tillsammans med andra aktörer, en lösning för att informera resenärer vid störningar i pendeltågstrafiken.

Ett centralt moment var genomförandet av de fokusgrupper där resenärer ombads att rita och beskriva hur en framtida informationstjänst skulle kunna se ut (figur 11).



Figur 11: Ett centralt moment var genomförandet av de fokusgrupper där resenärer ombads att rita och beskriva hur en framtida informationstjänst skulle kunna se ut.

Grupperna bestod av sex till åtta pendelresenärer. I Stockholm, Göteborg och Malmö genomfördes två fokusgrupper per ort. Det uttalade syftet var att resenärerna skulle bidra med ”idéer till utveckling av designförslag inför utveckling av prototyp för positioneringsvisning på plattform”.

I arbetsgruppens dokumentation (powerpointfil från den 12 februari 2019) lyfts två viktiga insikter från fokusgrupperna fram. För det första vill resenärerna ha snabb information för att ”nyorientera” sig och kunna fatta egna beslut om vägen framåt. För det andra bekräftar resenärerna vikten av en aktuell uppgift om var tågen just nu befinner sig och om de rör på sig eller inte. Sådan information kan minska resenärernas stress. Fokusgrupperna visade att ”bekräftelsen [av tågets fysiska position] ger lugn och sinnesro”.

I samtal med Trafikverkets egna medarbetare är det tydligt att de påverkades av den här delen av arbetet. De fick bland annat upp ögonen för vilken resurs som resenären kan utgöra: ”Att de kan så mycket om pendeltrafiken överraskade mig”, säger någon. ”Det var också spännande att de hade så klara uppfattningar om tjänstens innehåll”, säger en annan.

Lite senare under projektiden reflekterade ett antal projektdeltagare kring uppföljning. Det är tydligt att arbetet satt igång delvis nya tankar. Det traditionella sättet att mäta innebär att man studerar andelen tåg som kommer i tid. Under samtalet i gruppen är det någon som kommenterar att de flesta förseningar trots allt sker i rusningstrafik. En annan konstaterar då att det kanske vore bättre att följa upp hur stor andel av resenärerna som kommer i tid.

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

Tidigare nämndes två workshoppar som genomfördes inom ramen för projektet.

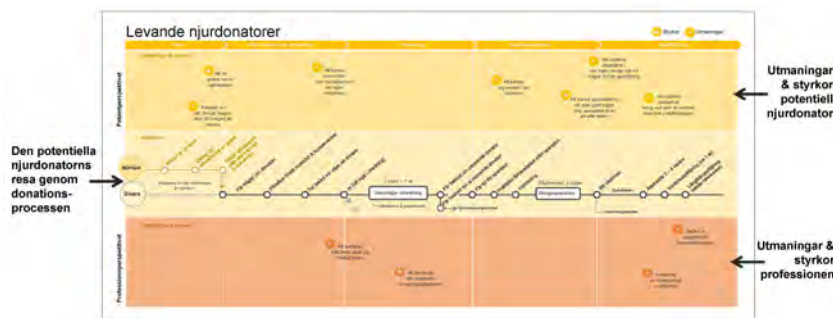
Den första hölls internt med en extern expert. Som förberedelse studerades dels vetenskaplig litteratur om levande njurdonatorers erfarenheter och upplevelser. Dels genomfördes möten med experter inom transplantation och njurmedicin samt med företrädare för patient- och intresseorganisationer. Inför workshopen hade på så vis

en preliminär och sekventiell visualisering av ”donationsresan” arbetats fram som en livshändelse. Donationsresan beskrev alltså hur det steg-för-steg går till när en levande person donerar en njure.

Den interna workshopen bidrog med ytterligare underlag för att förfina visualiseringen. Donationsresan kunde nu presenteras i stort format med central information om patienters respektive professioners upplevelser (figur 12). Den förfinade visualiseringen skulle användas som underlag för en andra och nationell workshop som genomfördes i mars 2019.

I den nationella workshopen deltog ett 30-tal personer med olika professionell bakgrund och från olika regioner. Även patient- och intresseorganisationer, professionsföreningar samt experter inom det vetenskapliga området var representerade.

Dock saknades donatorn i rummet. De patient- och intresseorganisationer som närvarade representerades av personer som var mottagare och inte givare av njurtransplantat. Tjänstedesignern hade argumenterat för att ett antal verkliga donatorer borde bjudas in. Men som en respondent framför så var det kanske alltför utmanande att direkt involvera dem som frågan berör?



Figur 12: Donationsresan presenterades i stort format, med central information om patienters och professioners upplevelser.

Under workshopen arbetade deltagarna i sex blandade grupper. Dagen var strukturerad så att deltagarna tog sig igenom de fem identifierade faserna i donationsresan. Successivt diskuterade grupperna nuläge (är), önskat läge (bör), och slutligen handlingsplan (gör). Som tidigare nämnts var arbetet förberett av projektteamet. Det hade föregåtts av diskussioner kring begrepp, metod och om grupperna skulle faciliteras och i så fall hur. Som en del i att föra över

kunskap om tjänstedesign faciliterades dagen inte av den anställda tjänstedesignern, utan av övriga medlemmar i projektgruppen.

Resultatet från workshopen analyserades av projektgruppen och kategoriserades i sex utvecklingsområden och sexton underkategorier (figur 13). En i projektgruppen beskriver det som att de därigenom fick ”arbetet under huden”.

Utvecklingsområden	Underkategorier
Information och kommunikation	Neutral nationell information Nå ut med befintlig information till potentiell levande givare samt närstående Språkförbistringar
Identifiering av potentiell levande donator	Att ställa frågan Ansvar på den njursjuka
Vårdorganisation och kompetens	Bemanning Vårdplatser och operationstider Samverkan mellan olika professioner
Utredning av potentiell levande donator	Utredningstid Logistik och koordinering Psykosocial bedömning Återkoppling och feedback
Uppföljning postoperativt och livet ut	Olika uppföljningsstrukturer i landet Psykosocial uppföljning Avsaknad av kvantitativa data
Ekonomisk redovisning	Nationell och skälig ersättning till levande donator

Figur 13: Resultatet från workshopen analyserades av projektgruppen och kategoriserades i sex utvecklingsområden och sexton underkategorier.

Fem av de sex utvecklingsområdena i figur 13 har direkt bäring på patientens situation och behov. Fokus ligger i dessa fall på de delar av donationsresan som ligger utanför det direkta medicinska ingreppet. Endast utvecklingsområdet *Vårdorganisation och kompetens* är inriktat på vårdens interna organisering.

I den nationella workshopen framkom också att det ser olika ut i olika regioner. Stora skillnader föreligger framförallt vad gäller hur frågan till en potentiell donator ställs, hur den psykosociala bedömningen sker och hur uppföljningen ser ut efter operationen.

Genom att låta alla, oavsett professionell bakgrund, ta del av visualiseringen av njurdonatorns resa skapades ett gemensamt fokus på dennes behov, vilket tydligt påverkade vilka områden som lyftes fram.

Empirisk illustration - IVO

Projektet inom IVO syftade som sagt till att utveckla tillsynen så att det som är väsentligt för barn och unga granskas utefter respektive HVB-hems situation.

I händelsernas centrum står de inspektörer som, ofta parvis, besöker och inspekterar HVB-hemmen. I samband med besöken möter inspektörerna såväl de boende som föreståndare och personal.

Med ledning av hur barn och unga uppfattar inspektörernas besök och vad de tycker är viktigt för en fungerande verksamhet bidrog projektet till ett antal förändringar. Bland dessa kan nämnas:

- Oanmälda inspektioner istället för föranmälda, för det vill de unga.
- Inspektörerna ska *alltid* träffa barn och unga när de besöker ett HVB-hem.
- Inspektörerna ska ha som målsättning att prata med *alla* barn.
- Inspektörerna har numera som utgångspunkt att prata med barn och unga *först*, därefter med föreståndare och/eller personal.
- Samtalen sker enskilt eller i grupp, numera helst med ett inkluderande anteckningsförfarande där de unga mer tydligt får bidra med sina upplevelser.

Kategori 2: Användaren utmanar expertrollen

Ovan illustrerades hur designdrivet utvecklingsarbete utgår från användarnas behov och att de ses som experter på sin egen situation. Med användare avses de aktörer som är involverade i tjänsten på ett eller annat sätt. Det kan således vara både medarbetare och medborgare. Att låta användaren vara expert på sin upplevelse utmanar den

traditionella bilden av experten som primär kunskapskälla. Det interna myndighetsperspektivet ställs mot den upplevelse och kunskap som användarna av myndighetens resurser har.

Empirisk illustration - Socialstyrelsen

Socialstyrelsens uppdrag att ge kunskapsstöd till verksamheter och professioner vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet och tas ofta fram med hjälp av experter.

En central utgångspunkt inom tjänstedesign är att enskildas erfarenhet är ett viktigt komplement till forskningsbaserad kunskap. Som tidigare nämnts så diskuterades möjligheten att inhämta kunskap i direkt kontakt med donatorer, men så skedde inte. Motargumenten vägde tyngre, såsom att den redan existerande kunskapen är baserad på kvalitativ forskning och patientintervjuer.

Även under den nationella workshopen var det tydligt att professionsperspektivet dominerade, också i de grupper där patientrepresentanter deltog. När deltagarna först skulle beakta patientperspektivet så blev det likväl styrkor och utmaningar som rörde professionernas nedre del av visualiseringen (figur 14). Först när idéerna kring professionsperspektivet var uttömda så blev det fokus på patienten. Men eftersom patienter inte deltog kan idéerna betraktas som antaganden.



Figur 14: När deltagarna först skulle beakta patientperspektivet så blev det likväl styrkor och utmaningar som rörde professionernas nedre del av visualiseringen.

Så småningom verkar insikten ändå komma att direkt interaktion med donatorer kan ge något mer. Vid slutreflektionen kring projektet i maj 2019 konstaterade en respondent att:

Nu, nu är det nog dags, i nästa steg, när vi är mer konkreta. Vi har ju faktiskt inte pratat med dem som det berör. (...) Vi måste faktiskt prata med dem som har donerat och deras närstående.

Vid sidan av de uttalade orsakerna, såsom ett pressat tidsschema, kunde det anas ett visst tvivel kring vad direkta kontakter med donatorer faktiskt kan ge. Arbets sättet är nytt och okänt och det förelåg även en otrygghet kring hur det fungerar i praktiken.

Empirisk illustration – Trafikverket

Experten, eller ”specialisten”, har traditionellt en viktig roll inom Trafikverket. Inte minst genom att säkerhet prioriteras, vilket ger en tyngd åt expertens ord.

I den projektgrupp som bildades för arbetet med den nya informationstjänsten bjöds flera olika experter in.

Det har varit tydligt att expertens ord väger tungt också i detta arbete. Inte sällan har olika experter anfört lagtexter, praxis och erfarenhetsbaserad kunskap som argument i samband med olika vägval och beslut. Ibland kan en diskussion gå fram och tillbaka mellan olika deltagare i gruppen under en stund. Men när väl experten, på det ena eller det andra, lägger fram sitt argument så avstannar diskussionen.

De konsultledda sessionerna där resenärerna får beskriva sina behov och senare framföra sina idéer om hur en lösning skulle kunna se ut har utgjort en spännande motpol. Det är som att det kommer in ytterligare argument till diskussionerna i arbetsgruppen. Experterna tvingas förhålla sig till ytterligare ”en röst” på mötet.

Empirisk illustration - IVO

Traditionellt tar en inspektion, oavsett område, sin utgångspunkt i ett regelverk. Regelverket kan ses som ett uttryck för experters beprövade kunskap om vad som inte får åsidosättas.

En regelbaserad inspektion kan förvisso använda brukares uttalanden som indikator och ”lackmuspapper”. Brukares uttalanden kan ligga till grund för om verksamheten uppfyller de krav som regelverket stipulerar. Men att förflytta sig till en brukardefinierad kvalitet innebär något mer.

IVO har genom sitt utvecklingsarbete tydligt uttryckt att inspektionerna ska förändras. Tidigare har inspektionen alltså visat intresse för brukarnas bedömning av de kvalitetsmått som lagstiftare och experter satt upp som relevanta. Idag får brukarna vara med och definiera utgångspunkterna för kommande inspektioner. Det kan uttryckas som att myndigheten har förflyttat sig från en brukarbedömd till en brukardefinierad kvalitet.

När barn och unga får definiera vad som är viktigt är det fem områden som lyfts fram:

- Trygghet, säkerhet och integritet
- Behandling, stöd och hjälp
- Bemötande
- Delaktighet och självbestämmande
- Boendemiljö och fritid

Vid en jämförelse med den tidigare, regelbaserade inspektionen, hade den sin tyngdpunkt i de två första punkterna i listan ovan. Genom att lyfta in brukarens behov utmanades IVO att utvidga sin tillsyn. Denna utvidgade tillsyn går således utanför experternas regler. Någon uttryckte det som att regelverket fortsatt utgör en golvnivå, men att utveckling utifrån brukarens perspektiv kräver mer än så.

Kategori 3: Prototyping och vikten av görande

Ytterligare en aspekt av designdrivet utvecklingsarbete är det faktiska görandet. Görandet innebär att interagera i situationer som utformats för att lärande ska uppstå, ofta med stöd av olika material. Prototypande är en form av görande och som tidigare konstaterats så innebär det att en idé görs tillgänglig så att deltagarna kan interagera med och på så vis värdera den. Utvecklandet och användandet av artefakter för att experimentera och lära är något annat än den skrift- och mötesbaserade praktik som utvecklingsarbete i en statlig kontext oftast baseras på. Det tillför något nytt att tillåtas experi-

mentera, göra fel och göra om. I nedanstående empiriska illustrationer beskrivs hur prototypande används både i syfte att utforska och att testa nya idéer.

Empirisk illustration – Trafikverket

Med ledning av resenärernas synpunkter i fokusgrupperna utvecklade de konsulter som hyrts in för ändamålet en prototyp för den nya trafikinformationstjänsten. På nästa sida visas prototypen som den kom att se ut för en resenär i Solna (figur 15, nästa sida). Längst upp till höger finns en tidsangivelse och längst ned ett fält som i det här fallet indikerar att trafiken går enligt tidtabell. Solna station är i centrum och de angränsande stationerna finns ovan och under. I ytterkanten på skärmen syns olika tåg och i vilken riktning de rör sig. Tågsymbolerna byter färg från grönt till gult vid mindre störningar och till rött i stort läge.

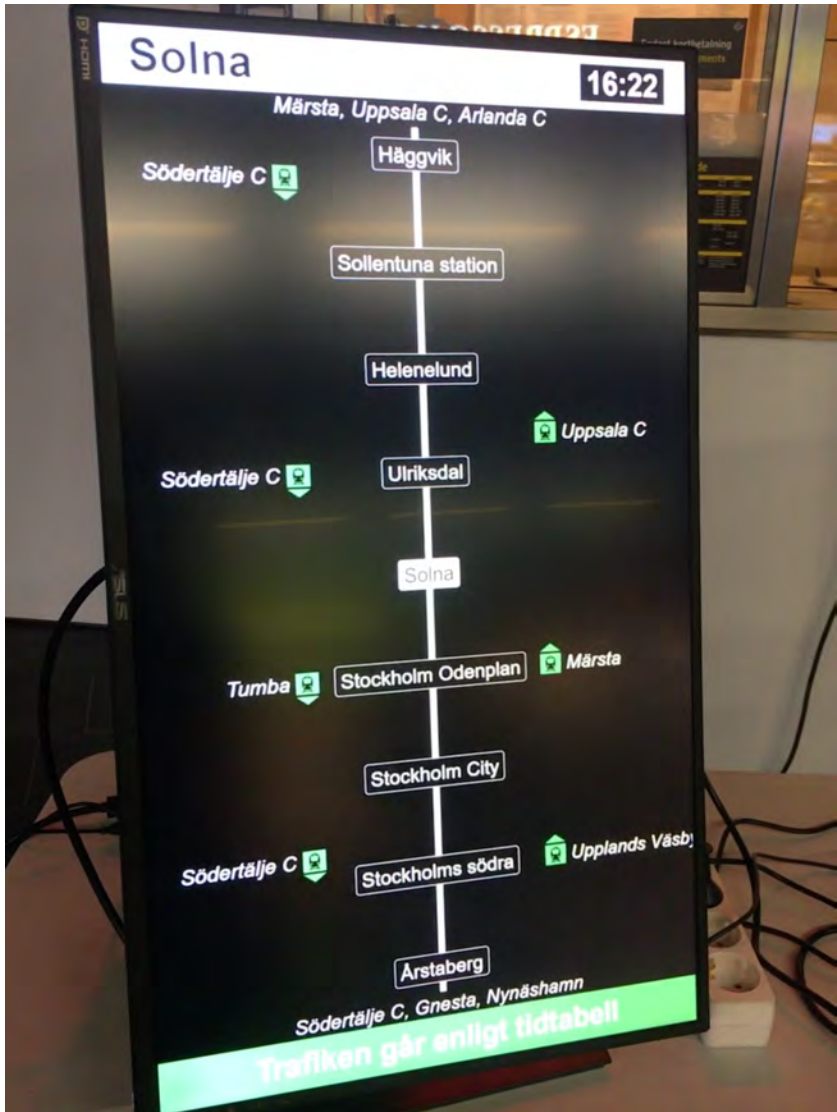
Nästa steg i arbetet var att testa prototypen för att:

Få återkoppling på prototyp i verklig miljö. Hur resenärerna upplever informationen de får och på vilket sätt den visualiseras på – tillsammans med eventuella förbättringsförslag från resenärernas sida. (Powerpointfil från den 28 mars 2019)

Fullt fungerande skärmar exponerades för resenärer som fick ett antal frågor om hur de upplevde informationstjänsten. Tre stationer användes: Stockholm City, Solna samt Malmö C. Ett stort antal resenärer fick svara på några korta frågor via läsplatta och därutöver genomfördes ett antal djupintervjuer. Videoutrustning användes för att komplettera. Testerna genomfördes vid olika tidpunkter och på olika platser.

Även i detta steg var det tydligt hur resenärerna kan bidra. Flera saker kunde korrigeras redan på plats och testas igen, medan annat bidrog till fortsatt utveckling i ett senare skede.

I figuren har skärmen en lodrät position. Den ursprungliga prototypen var dock liggande, vilket korresponderar väl med hur Trafikverket normalt tänker kring information på station. Resenärerna var dock tydliga med att ett stående format är att föredra.



Figur 15: Prototypen som den kom att se ut för en resenär i Solna.

Prototypen var utformad utifrån att tågen kommer och går i högertrafik. I samband med testet på perrongen reagerade resenärerna omedelbart på detta. På den aktuella stationen (och på de flesta andra) är det nämligen vänstertrafik som gäller.

Det kom också många synpunkter på färger och symboler. Resenärerna bad till exempel om ett förtydligande så att det ännu snabbare går att se vilken av skärmens stationer man befinner sig på. Att såväl det nedre gröna fältet som själva tågsymbolerna skulle växla färg till rött i stort läge var ett annat tydligt önskemål. Ett snabbt ögonkast ger då besked om läget. I stort läge vill resenärerna också ha besked om alternativa rutter via skärmen. Orsaken till försejningen lyftes också fram som en viktig sak att kommunicera. Djupintervjuerna gav insikt om att resenärerna är kapabla att dra korrekta slutsatser av enbart orsaken till störningen. Återigen blev det tydligt att resenärerna besitter en djup och erfarenhetsbaserad kunskap om den egna pendelsträckan.

Empirisk illustration – Arbetsförmedlingen

Inom Arbetsförmedlingen skulle projektteamet få ny fart på arbetet med ledningsfilosofin. Som stöd för sin interaktion med medarbetare och chefer använde de olika material. På så vis kunde de fördjupa sig i de olika situationerna och uppnå en gemensam problembild.

Under första loopen (figur 9, s 64) genomfördes intervjuer med chefer. Som stöd användes en enkät som visade i vad mån cheferna följde ledarkriterierna i sin vardag. Respondenterna hade fått markera vilka ledarkriterier de ansåg mest relevanta och utifrån enkätsvaren fördjupades samtalen (figur 16, nästa sida).

Loop 2 baserades på insikterna från Loop 1. Den utgjordes av en heldags-workshop som stöddes av ett specialskrivet "dilemmasenario". Scenariot beskrev det dilemma som uppstår i gränslandet mellan att vara en självgående medarbetare och ändå behöva praktiskt stöd av en närvarande chef. Vad som undersöktes var underliggande normer, strukturer och värderingar i ledarskapet på kontorsnivå. Utifrån texten diskuterade deltagarna i olika gruppkonstellationer: medarbetare-medarbetare, chef-chef samt medarbetare-chef. Utöver scenariot fick deltagarna en mall som stöd för att adressera frågeställningar kring beteenden, sociala strukturer och mentala modeller, en så kallad isbergmodell (figur 17, nästa sida). Workshopen bidrog till medarbetarnas och chefernas förståelse av hur ett självledarskap

kan utövas i praktiken. Workshopformatet och dilemmadiskussioner uppskattades i så hög grad att det kommer att utvecklas till ett utbildningsformat.

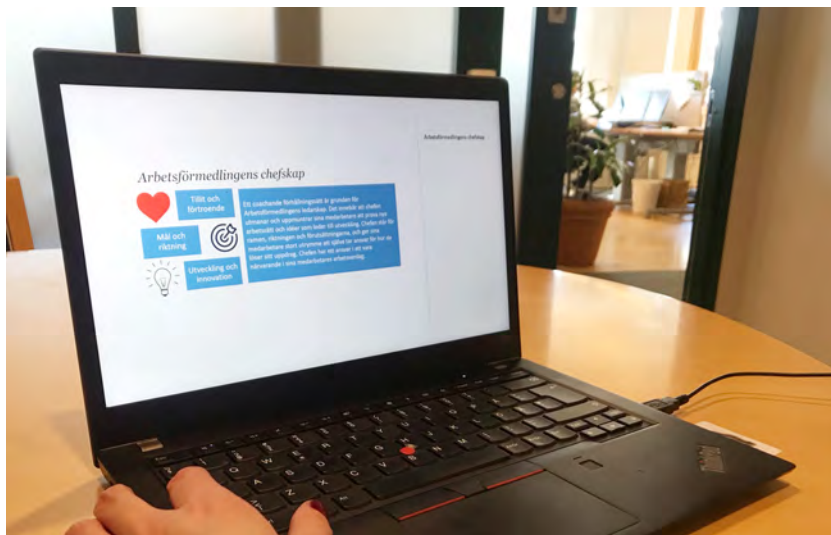


Figur 16: Respondenterna fick markera vilka ledarkriterier de ansåg mest relevanta och utifrån dessa fördjupades samtalen.



Figur 17: Utöver scenariot fick deltagarna en mall som stöd för att adressera frågeställningar kring beteenden, sociala strukturer och mentala modeller, en så kallad isbergsmodell.

I Loop 3 genomfördes intervjuer på tre chefsnivåer, där befintligt samt nyutvecklat stödmaterial kopplat till ledningsfilosofin och självledarskapet användes som stöd (figur 18). Syftet var att undersöka vilka verktyg som var kända och användes, samt att utforska möjligheter med att nyutveckla stöd.



Figur 18: I Loop 3 genomfördes intervjuer med tre chefsnivåer, där befintligt samt nyutvecklat stödmaterial kopplat till ledningsfilosofin och självledarskapet användes som triggermaterial.

Det successiva testandet och utvecklandet av lösningsförslag pågick parallellt med utforskandet av hinder och svårigheter kopplat till ledningsfilosofin. Parallelliteten bidrog till att insikter och idéer om lösningar kunde uppstå.

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

För Socialstyrelsen kan hela försöksverksamheten beskrivas som ett prototypande av nya arbetssätt. Det öppna utforskandet och det faktiska görandet var centralt. Det har varit en kontinuerlig och konstruktiv diskussion mellan projektledning och tjänstedesignkompetens avseende hur projektet skall sättas upp och genomföras. I uppdragsbeskrivningen (Socialstyrelsen 2019) är projektet formulerat som en förstudie som ska genomföras med tjänstedesign.

Projektledaren menar att det har varit avgörande att myndigheten har använt sig av intern designkompetens, då den typen av kritiska och konstruktiva diskussioner sällan går att driva med extern konsultkompetens. Allt enligt dennes erfarenhet.

Det fanns både ett visst motstånd och en nyfikenhet kring att arbeta på nya sätt. Det uttrycktes en initial skepsis, framförallt i relation till designorden och annat som av vissa uppfattades som ”flum”.

Allteftersom projektgruppen såg likheter med kvalitativ metod, deltog praktiskt i arbetet och såg resultaten så utvecklades inställningen. Förståelsen av tjänstedesign förflyttades från att ses som abstrakt och ”flummigt” till ett konkret arbetssätt för att generera ny kunskap och potentiella lösningar från ett patientperspektiv.

3.2.2 Att beakta i relation till design

I detta avsnitt beskrivs två kategorier relaterade till design som visar vägen vid etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö. Innehållet utmanar existerande tillvägagångssätt för utvecklingsarbete i en statlig kontext. De två kategorierna är: *Krockar med befintliga regelverk och normer* samt *Svårt att övertyga*.

Kategori 4: Krockar med befintliga regelverk och normer

Att arbeta designorienterat med medborgare och företag i fokus utmanar etablerade strukturer inom förvaltningen. Det kan handla om regelverk eller normer som inte riktigt är anpassade för att nyfiket och öppet experimentera. Det kan också handla om spänningen som uppstår i mötet mellan olika professioner.

Empirisk illustration – IVO

Tidigare beskrevs hur inspektionerna av HVB-hem kommit att omfatta nya aspekter. Det var ett resultat av att barn och unga deltog vid utformningen. I många avseenden har inspektionerna också ändrat karaktär. Det nämndes att inspektionerna nu sker oanmälda. Inspektörerna talar dessutom med barn och unga först, före personalen, och tillämpar då ett inkluderande anteckningsförfarande.

Allt detta kräver förändringar i den professionella rollen som inspektör. Rollen kan beskrivas som institutionaliserad och tydligt förankrad i normer, både inom och utanför IVO.

Att mer tydligt se och möta barn och unga kräver till exempel en annan kompetens än de traditionella inspektionerna. Inom projektet diskuterades återkommande att inspektörerna både måste vilja och kunna prata med barn och unga.

Den professionella rollen har fått en större bredd och kräver mer av den enskilda inspektören. IVO talar numera om en situations- och verksamhetsanpassad tillsyn:

Vilket innebär en större variation och differentiering i metoder och arbetssätt. Detta för att tillsynen ska kunna hantera skillnaderna i verksamheterna, dvs. bemöta olika verksamheter olika. Detta innebär i sin tur att det kan bli större variation både i *vad* som granskas och *hur* det granskas. (IVO 2018)

Inom projektet förekom det också diskussioner om att lämna den inarbetade rutinen att alltid genomföra inspektioner parvis. Framtidens inspektioner ska bygga på en riskanalys där HVB-hem med låg risk avseende brister prioriteras ned till förmån för hem med högre risk. HVB-hem med låg risk ska kunna inspekteras av en ensam inspektör. Idén om att ensamt planera och genomföra inspektioner skulle också utmana en etablerad norm.

Empirisk illustration – Trafikverket

Tidigare i kapitlet beskrevs hur görandet och testande av prototyper var ett moment i utvecklingen av den nya trafikinformationstjänsten. Utöver värdet av att arbeta iterativt lär exemplet att arbetssättet kan vara utmanade i en offentlig kontext.

Det fanns en ursprunglig förhoppning om att testa prototypen på olika stationer i de tre storstäderna. Längre arbetade man för att få till en portabel skärm för utomhusbruk. Skärmen skulle sedan testas genom att låta resenärer på språng interagera med tavlan. Dock finns det ett omfattande regelverk att beakta. Det går inte att utan vidare ta med en skärm till perrongen och testa. Tvärtom är det så många krav, inte minst rörande säkerhet, att det nästan blir ogörligt.

Efter många om och men tvingades arbetsgruppen att tänka om. Regelverket är inte lika strängt när det kommer till tester på avstånd

från perrongen. Dessutom är de tekniska hindren mindre. På Malmö C fanns ambitionen att stå i de tunnlar som förbinder de olika perrongerna med varandra. Det visade sig dock snart att också denna idé fick överges. Att genomföra något sådant kräver att tillstånd söks minst sex veckor i förväg. Testerna genomfördes till slut inne i själva stationsbyggnaden på Malmö C.

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

En traditionell norm, särskilt inom en kunskapsmyndighet som Socialstyrelsen, är att utveckling ska vara förankrad i vetenskap och beprövad erfarenhet. Den kunskap som krävs förmedlas av experter. På många sätt är normen nyttig men den är ett hinder för tjänstedesign.

Tjänstedesign vinner mark. Överallt och hos alla är det dock ännu inte helt legitimt att beakta enskilda medborgares ”tyckande” i ett innovations- och utvecklingsarbete. Vad som däremot kan vägas in är utlåtanden från intresseorganisationers representanter. Och inte sällan bär representanterna på egen erfarenhet av myndigheternas tjänster. I likhet med andra experter så är dock den praktiska kunskapen hos dem sällan varken varierad eller nyvunnen. De kan representera men inte fullt ut förmedla den erfarenhet som krävs.

Det bakomliggande skälet till varför donatorer inte bjöds in kan alltså vara det avsteg från det invanda, accepterade och förstådda som ett sådant förfarande skulle innebära. Alla skulle inte uppfatta donatorernas deltagande som annorlunda, men många.

Vidare lades mycket tid på att skapa en gemensam förståelse för de begrepp som traditionellt används inom tjänstedesign. Begreppen krockade med redan befintliga, med annan innebörd på Socialstyrelsen. Ett sådant var *djupintervju*, som inom myndigheten tolkas utifrån ett akademiskt forskningsperspektiv, vilket gör att det även ingår transkribering och analysarbete enligt vedertagen metod. Inom tjänstedesign handlar det istället om att möta och samtala med medborgaren i dennes kontext.

Under projektets genomförande diskuterades det även vilka symboler som ska användas. Exempelvis visualiseras ofta svagheter och styrkor med åskmoln och solar. I det här fallet var myndigheten mån

om att symbolerna skulle förstås rätt i den specifika kontext som arbetet berörde. Istället enades man om att använda plus och minus.

Vad som kan uppfattas som obetydliga småsaker kan sammantaget innebära en betydande utmaning när designorienterade metoder ska introduceras.

Kategori 5: Svårt att övertyga

Det kan även vara svårt att vinna gehör för de nya lösningsförslag som växer fram genom designarbetet. Som argument är medborgar- eller användarnytta inte alltid starka nog för att få igenom investeringskostnader och för att prioriteras bland andra insatser.

Empirisk illustration – Trafikverket

Resultatet av det projekt som följts inom Trafikverket är konkret. Genom fokusgrupper och test av en prototyp utvecklades en ny informationstavla till pendelresenärer i stort läge.

Nyttan är både uppenbar och verifierad. Det vore inte någon större utmaning att realisera den nya tjänsten och erbjuda informationen på stationsskyltar runt om i storstadsregionerna.

Men mot slutet av projektiden blev det också tydligt att det finns hinder. Trafikverket har ett omfattande utvecklingsarbete och resurserna är inte outtömliga. Av diskussionerna inom arbetsgruppen att döma är det svårt att argumentera med enbart medborgarnytta på ”intäktssidan”. En projektmedlem uttryckte att ”vi har ju ingenting att ställa mot kostnaderna för en vidareutveckling”.

Empirisk illustration – Arbetsförmedlingen

Intentionen hos projektet som följts hos Arbetsförmedlingen var att utforska och kontinuerligt skapa lärande kring hur ledningsfilosofin fungerar i praktiken. Ytterligare mål var att ge input till eventuella revideringar och förslag till konkreta förbättringar. Som tidigare nämnts har projektet på olika sätt interagerat med chefer och medarbetare. Kontinuerligt avrapporterades insikter till styrgruppen.

När projektet slutrapporteras i maj 2019 poängterar projektgruppen medarbetarnas behov av vardagsnära verktyg och stöd för att utöva självledarskap. En av deltagarna i styrgruppen ifrågasatte om det

var rätt prioritering: ”Skulle det ändå inte vara bra att göra något mer speciellt för cheferna?” I diskussionen som följde lyftes det fram att det redan görs mycket på chefsnivå, men personen insisterade på att föreslå en punktinsats för ledarskapet. Projektledaren avbröt diskussionen och konstaterade:

Det här är insikter och behov som kommer från våra loopar, det finns inget behov som vi kan konstatera där cheferna säger att vi vill ha nya satsningar på ledarskapet, nya stora, stora insatser. Utan man vill ha vardagsnära stöd, och det är därför vi inte har någon punktinsats, att alla chefer ska skickas på [konsultledd chefsutbildning], det kommer inte upp som ett behov.

I den fortsatta diskussionen ifrågasattes att cheferna inte efterfrågade ytterligare utbildningsinsatser. Motargumentet att det redan finns, tolkades som att cheferna inte hade velat uttrycka det. Trots att styrgruppen följde arbetet och tog del av den analys som tydligt visade på behovet av mindre och vardagsnära aktiviteter argumenterade delar av styrgruppen för en tydlig punktinsats, något större som syns.

Senare under mötet diskuterades hur medarbetarnas röster skulle kunna tydliggöras och förmedlas för att stärka den analys som redovisats. Till följande möte i början av juni producerade projektteamet en film för att föra in röster från medarbetare och chefer i styrgruppsmötet. Rösterna tycktes svara upp mot kritiken och ifrågasättandet från föregående möte.

3.2.3 Bekräftar system

I detta avsnitt beskrivs två kategorier som tillsammans pekar på vissa fördelar som systemtänkande bidrar med i en offentlig kontext. De två kategorierna har benämnts: *Nya möjligheter för organisationerna* samt *Nya möjligheter för medborgarna*.

Kategori 6: Nya möjligheter för organisationerna

Tidigare i rapporten har behovet av nya och bättre lösningar lyfts fram. Denna kategori exemplifierar hur resursintegrering kan skapa nya möjligheter för de aktörer som arbetar tillsammans.

Empirisk illustration – Polisen

I Polisens försöksverksamhet inom Tillitsverkstaden ska det förkortade avståndet mellan aktörerna göra att lagföringen blir rätt, snabb och mera effektiv. Närheten innebär att andras kunskap blir operativt tillgänglig så att de poliser som utför fotjobbet kan få ordning på alla detaljer redan från början. Lagföringen förkortas av färre omtag, men även av mindre väntan på besked från andra. Att få ärendet snabbt prövat kan även tänkas vara uppbyggligt för de misstänkta. En snabb och direkt koppling mellan brott och lagföring ska både öka trovärdigheten för rättssystemet och motivationen hos poliserna.

I en tidig utvärdering av BRÅ (2019) var mediantiden från registrerad anmälan till avslut 33 dagar, att jämföra med 41 inom den ordinarie verksamheten. Uppföljningsperioden var kort och andelen öppna ärenden i den ordinarie verksamheten större. Med tiden kan skillnaden antas öka. En annan osäkerhet i siffrorna är att försöksverksamheten kan tänkas vara prioriterad och få förtur, på bekostnad av annan verksamhet.

För poliserna i yttre tjänst har det förkortade avståndet till andra aktörer gjort att den egna insatsens betydelse i rättskedjan blivit tydligare. Via den jourhavande förundersökningsledaren får de återkoppling på arbetet med att exempelvis inhämta fullmakt för straffföreläggande, utfärda dagsböter eller boka tid för huvudförhandling i tingsrätten. Relativt snart efter gripandet får de även respons i form av domar. Återkopplingen fungerar som ett belöningssystem av ett slag som är ovanligt utanför försöksverksamheten. Jämfört med att bara skicka in ärenden i ett tyst utredningssystem blir det tydligare för poliserna att de är en central del av en fungerande rättskedja. Engagemanget, motivationen och förutsättningarna för att göra ett bra jobb ökar.

Med tanke på att återkoppling även är en förutsättning för lärande och utveckling bör arbetssättet kunna leda till att kvaliteten på patrullernas utredningar ökar. Att så också skett bekräftas av de jourhavande förundersökningsledarna. För BRÅ (2019) berättar en förundersökningsledare om den återkoppling hen i gengäld får från åklagarna, och om värdet för åklagarna av att den vägen få inblick i det operativa arbetet:

Att ha den här kontakten med åklagare, att även få ställa de dumaste frågorna, även med tingsrätterna, det är guld värt. Och jag tror det är ömsesidigt.

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

Genom den nationella workshop som Socialstyrelsen genomförde så uppstod relationer och kontakter med nya aktörer. Genom förarbetet tydliggjordes skillnader mellan olika regioner och deras sätt att hantera frågorna rörande donationer och tillhörande vårdprocesser. Ett konkret resultat var att aktörerna träffades och diskuterade frågorna i samma rum utifrån en gemensam agenda. En av deltagarna på workshoppen i mars 2019 uttryckte att:

Vi tyckte det var jätteroligt idag, det är inte så ofta som vi ses på mötesplatser som ordnas på det här professionella sättet i den här formen. Det skulle vi kunna göra mer av, exempelvis för fortbildning.

Utvärderingen av mötet var mycket positiv. Det var tydligt att det hade skett något nytt, och för projektgruppen oväntat, i mötet mellan de olika aktörerna. Det var inte bara Socialstyrelsen som fått ny kunskap in i sitt arbete. Att aktörerna träffades hade ett värde även för dem. Exempelvis blev projektledaren inbjuden till ett seminarium i Malmö som samlade den södra regionen, kring donationsfrågan, en kontakt som inte funnits tidigare och något som hen är övertygad om inte skulle ha skett utan den nationella workshoppen. Med tanke på alla effekter uttryckte projektteamet ett ansvar att återkoppla och vårda de relationer som workshoppen givit upphov till.

Genom den nationella workshoppen uppstod en insikt om att det fysiska mötet i sig självt kan tillgodose en del av det uppdrag att ge kunskapsstöd till berörda aktörer som Socialstyrelsen har. Projektledaren uttryckte:

Det är intressant att se vad som händer när man träffas på en nationell arena. Det är också ett kunskapsstöd. Ett kunskapsstöd behöver inte bara vara en pdf eller en rekommendation. Jag tycker det är viktigt att komma ihåg det. Om man gör det professionellt.

Socialstyrelsen har även ett uppdrag att främja innovation hos andra aktörer och ett samordningsansvar. Det kan hävdas att samordningsansvaret omsattes i en aktivitet som gav upphov till nya sätt att integrera aktörernas resurser.

Empirisk illustration – Trafikverket

Trafikverket arbetade i nära samverkan med de tre trafik huvudmännen SL, Västtrafik och Skånetrafiken för att utveckla en ny trafikinformationstjänst i stort läge. Dessutom deltog den privata operatören MTR, som sedan 2016 har uppdraget att trafikera pendelsträckorna i Stockholm.

Arbetet bedrevs med ett systemperspektiv vilket innebar att deltagarna tillsammans funderade över hur aktörernas resurser kunde användas mera optimalt.

Trafikverket äger den grunddata som är nödvändig för att informera resenärerna. Däremot saknar Trafikverket, utöver skyltarna på perrongen, bra gränssnitt för kommunikation med resenärerna. Myndigheten har till exempel inte möjlighet att utveckla en app (givet det myndighetsinterna beslutet att inte göra det). De saknar också i vissa delar detaljerad kännedom om de lokala förutsättningarna i respektive storstad.

Genom att integrera sina resurser kan aktörerna framstå som gemensam avsändare av informationen. De har också potential att säkerställa en enhetlig visualisering i olika kanaler och, helt avgörande, att den information som visas är rätt och densamma oavsett var resenären letar.

Empirisk illustration – IVO

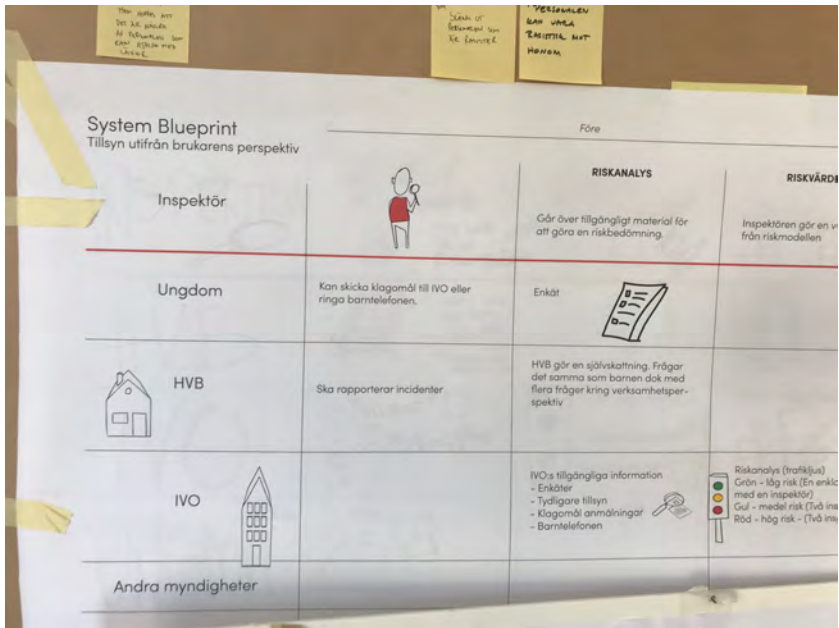
Arbetet med formerna för hur inspektioner av HVB-hem ska genomföras påbörjades som ett internt utvecklingsprojekt inom IVO. Men snart utökades systemgränsen.

I kapitel 4 beskrivs den satsning på *Smart policyutveckling* som Vinnova bedrivit under de två senaste åren. Myndigheten undersöker möjligheterna för stärkt samordning och innovation genom att använda ett format för utvecklingsarbete som de kallat *Policylab*.

IVO:s projekt har utgjort en del av Vinnovas satsning. En konsultfirma hjälpte myndigheten med att lägga ett delvis nytt raster på det interna utvecklingsprojektet. En viktig del av arbetet var att genomföra den systemanalys som tidigare omnämnts (figur 19).

Att arbeta tillsammans över organisatoriska gränser möter utmaningar, vilket närmare diskuteras senare i detta kapitel. Av olika anledningar var det, utöver IVO, framförallt Socialstyrelsen som bidrog i arbetet med systemanalysen. Genom att addera deras kunskap och perspektiv kunde nya insikter adderas.

Ett konkret resultat av systemanalysen var insikten om hur väl det samlade resultatet från inspektionerna skulle kunna integreras i Socialstyrelsens årliga översyn av reglerna rörande HVB-hem. En initial kontakt är tagen och diskussioner har påbörjats.



Figur 19: En viktig del av arbetet har varit att genomföra den systemanalys som tidigare omnämnts.

Kategori 7: Nya möjligheter för medborgarna

Det är viktigt att offentliga aktörer utformar de egna resurserna så att de fungerar för medborgare och företag. Användaren ska uppfatta mötet som intuitivt, lätt att förstå och som att det bidrar till värdeskapandet. En central poäng med att arbeta tillsammans över

organisatoriska gränser är att systembaserade lösningar kan ge nya och bättre förutsättningar för medborgarnas och företagens värdeskapande.

Empirisk illustration – Trafikverket

Prototypen demonstrerade hur aktörernas resurser kunde integreras så att pendlarna försågs med information som gav trygghet och underlättade att komma fram i tid, även vid störningar i trafiken.

Informationen skulle i första hand ges genom de tavlor på perongen som tidigare diskuterats. Men den tekniska lösningen bygger på öppna API:er och det skulle vara en relativt enkel sak att erbjuda informationen också i andra kanaler och med andra gränssnitt. Att utveckla en app var till exempel en fråga som diskuterades under projektiden.

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

Förstudien hade som uppdrag att inhämta kunskap om något som socialstyrelsen tidigare haft mycket lite kunskap om. Kunskapen skulle öka om levande donatorer och syftet var alltså inte i första hand att ta fram nya lösningar som underlättar värdeskapandet för medborgare och patienter. Ändå identifierades inom projektet ett antal sådana idéer.

Bland de idéer som i skrivande stund är under utvärdering kan nämnas informationsmaterial, nya sätt att tillfråga potentiella donatorer och tankar om hur psykosocial bedömning kan genomföras.

3.2.4 Att beakta i relation till system

I detta avsnitt beskrivs två kategorier som båda visar vägen vid etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö. De två kategorierna har benämnts: *Rummets utmaningar* samt *Ifrågasätter ansvarsfördelning och funktionella gränser*.

Kategori 8: Rummets utmaningar

Det finns flera dimensioner i detta. Rummet, eller den aktörsneutrala arenan för det gemensamma arbetet, kan saknas. Det kan också vara svårt att få in hela systemet i rummet. En ytterligare utmaning kan vara att avgöra vilka som behöver delta. Dessutom kan en del deltagare ha svårt att förstå sin roll eller till och med obstruera.

Empirisk illustration – Trafikverket

Ibland har det varit svårt att se om projektet som följts har varit ett gemensamt åtagande i aktörsnätverket eller bara ett i raden av interna Trafikverksprojekt.

Trafikverket tog initiativ till det aktuella projektet. De stod också för merparten av finansieringen. Övriga aktörer bidrog med sin tid, men inte så mycket mer.

Arbetet bedrevs i flera olika arbetsgrupper och på olika nivåer. Den projektledare som förtjänstfullt höll ihop arbetet var en konsult som under en lång tid arbetat för Trafikverket. För de flesta framstod hen säkert som en "Trafikverkare". Trafikverkets personal dominerade i antal i alla grupperingar.

Det går att argumentera för att det saknades såväl en aktörsneutral arena som en neutral facilitator och att samverkan i flera avseenden var asymmetrisk.

Trafikverket framstår som den dominerande parten. Då och då hämmades diskussionen av myndighetens specialister som framförde att de "vet hur det är". Projektdeltagarna från övriga aktörer framstod emellanåt å sin sida som mindre engagerade och pålästa. Det var också en viss omsättning på deras representanter, vilket gjorde att samarbetet haltade påtagligt och att omtag var nödvändiga. Ibland var någon part inte ens representerad.

Ytterligare en iakttagelse rör Skånetrafiken. Idén om att kunna meddela tågens position fanns redan inom Skånetrafiken när det gemensamma projektet initierades. Parallellt med deltagandet i det gemensamma projektet så vidareutvecklade Skånetrafiken sin idé under benämningen *Live-view*. Det var till och med så att en prototyp av *Live-view* testades på Malmö C samtidigt med den gemensamma prototypen. Det går att tolka detta parallella spår som en misstro mot att det gemensamma arbetet ska bära frukt.

Vad ett mer symmetriskt samarbete med ledning av en neutral facilitator hade kunnat bidra med förtäljer inte berättelsen. Men sannolikt något delvis annat.

Empirisk illustration – Polisen

Genom utredarens arbete var många förutsättningar för den snabbare lagföringen klara redan från början. Dock saknades detaljerna och myndigheterna måste arbeta fram gemensamma rutiner och arbetsmetoder. För att Polisen och de andra aktörerna skulle få de nödvändiga förutsättningarna för värdeskapande måste de samlas för att både ge och ta. Till nytta för resursintegreringen och för lagföringen som helhet måste den upplevda egennyttan delvis stå tillbaka.

Utvecklingsuppgiften var utmanande och förutsatte ett iterativt arbetssätt. Istället för att skicka promemorior måste aktörerna träffas för att bolla och experimentera med tankar och idéer. Under mötena uppstod förståelse för de andras verklighet och förutsättningar. Ett sätt att nå samsyn var även att myndigheterna utbildade varandra i respektive del av rättskedjan. Förundersökningsledare och poliser i yttre tjänst utbildades alltså till stor del av andra myndigheter, vilket tros ha bidragit till känslan av ett gemensamt ägande. Deltagarna kunde förstå vilka konsekvenser deras eget beteende fick när andra skulle ta över och driva ärendet vidare. Till saken hör att myndigheterna varannan vecka träffades på lokal nivå för att prata om avvikelser, problem och vad som behöver förbättras. Det har saknats ett systemstöd och många justeringar har behövt ske vad gäller hur de administrativa delarna ska hanteras. Den bekantskap och förståelse som utvecklats har krävts för uppgiften men har enligt BRÅ (2019) även bidragit till lösningar på andra problem, vid sidan av snabbare lagföring.

När snabbare lagföring skulle omfatta unga var den kommunala socialtjänsten en viktig spelare. Regeringen kan dock inte ge uppdrag till socialtjänsten och deltagandet måste ske frivilligt, på Polisens förfrågan. Men som tidigare konstaterats kan det vara svårt att få hela systemet in i rummet. Det är ofta en utmaning för en aktör att själv övertala andra jämbördiga aktörer att ta till sig en idé och medverka i det gemensamma arbetet.

Den 15 mars 2019 rapporterar SVT att ”socialtjänsten i Solna har inte deltagit i ett enda förhör”. I reportaget berättas att ”tre lokalpolisområden i Stockholm har påbörjat ett samarbete med socialtjänsten”. Socialchefen verkar dock vara oförberedd och invänder att ”vi har bara fått frågan från polisen två gånger och då bedömde vi inte att det var aktuellt”.

Som konstaterats måste aktörerna träffas för att bolla och experimentera med tankar och idéer. Det krävs förståelse för varandras verklighet och förutsättningar. Till nytta för resursintegreringen och samhället som helhet kan de egna arbetssätten behöva ändras.

Det borde inte vara en överraskning för Polisen att organiseringen av socialtjänsten inom den aktuella kommunen inte ger utrymme att delta i förhör som hålls direkt på brottsplatsen. ”Vi har en mottagningsenhet”, berättar Socialchefen i reportaget, ”och en socialjour som kan kontaktas men just vid själva polisningripandet kanske det inte är så lätt att få med någon annan än polisen tänker jag”.

Reportern invänder att ”det är ju en del av projektet, är det ingenting ni har diskuterat”? ”Vi ska kunna vara med på förhör och har avsatt en dag i veckan” men ”inte direkt på plats nej, jag har inte uppfattat att det är så det är tänkt”, säger socialchefen.

Ska lagföringen av unga snabbas upp så måste arbetssätten förändras, kanske både hos Polisen och inom socialtjänsten. Samtalen mellan parterna måste gå på djupet och ske på lika villkor, som fallet var med lösningen för vuxna. För att råda bot på problemet, och prova möjligheterna med designverktyg inledde Polisen en upphandling av designkompetens. Det innebar dock ett helt års förse-ning, vilket gör att resultatet inte kan redovisas i föreliggande rapport.

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

Trots god uppslutning och stort engagemang under den nationella workshopen så saknades två väsentliga röster i rummet. Dels som tidigare nämnts, den levande donatorn. Donatorerna var bara representerade genom personer från intressent- och patientföreningar med erfarenhet från transplantation, ej donation. Dels saknades den överordnade nivån, departementet. Företrädare för departementet

hade kunnat bidra med kunskap och kanske lösningar på sådant som de övriga aktörerna inte kommer åt. Exempelvis låg det utanför deltagarnas ansvar att hantera frågorna om donatorernas ersättning och om postoperativ hälso- och sjukvård för levande donatorer.

Empirisk illustration – IVO

Den systemanalys som genomfördes med fokus på framtidens inspektioner av HVB-hem kan beskrivas som nyttig, om än lite rumpuggen.

Det var svårt att samla systemet i rummet. Av de aktörer som bjöds in var det i princip enbart Socialstyrelsen som aktivt deltog. Det saknas data för att fastställa orsaken till det begränsade deltagandet. Kanske var det svårt för andra att se nyttan och att prioritera något som kommer in i verksamheten från sidan. Att täppa igen organisatoriska mellanrum står sällan högst på den egna ledningens agenda.

Det kan också ha varit svårt att dra systemgränsen på rätt sätt. Kommunerna har dubbla roller när det gäller HVB-hem. Dels drivs många i kommunal regi och dels är kommunen upphandlare när andra aktörer driver. Det hade därför varit rimligt att bjuda in företrädare för kommunerna att delta. Så var inte fallet.

En IVO-anställd som tillfrågades av konsultfirman om sina erfarenheter från systemanalysen påpekade andra brister:

Otydligt vilka på IVO som skulle involveras och varför, saknade brukarorganisationer – besvikelse. (Ur powerpointpresentation Metaanalys Policylab)

I konsultfirmans slutrapportering från arbetet tillsammans med IVO påpekas att arenor likt den eftersökta tidigare saknats för den aktuella samhällsutmaningen. De uttrycker att arbetet visat på förbättringspotential:

...avseende gränssnitten mellan organisationer som deltar i samma process/system. Det saknas arenor/processer där kunskap, information, kommunikation, erfarenhetsutbyte, sociala strukturer och gemensamt lärande kan ta plats och bidra till en fortsatt förändring/transformation av systemet mot ett mer användarcentrerat förhållningssätt. (Ur powerpointpresentation Metaanalys Policylab)

Kategori 9: Ifrågasätter ansvarsfördelning och funktionella gränser

Grundläggande vid en systemsyn är att tjänstesystem ofta överskrider de funktionella gränserna. Flera av de studerade fallen har tagit utgångspunkt i medborgarnytta. Systemet och dess gränser tar sig då ofta en annan och större form än när det definieras inifrån en myndighet. När hela systemet beaktas stöter man på problem med regelverk och normer, men även kring frågan vems ansvar det är att föra ny kunskap och eventuella lösningar vidare.

Empirisk illustration – Trafikverket

Att arbeta tillsammans i en funktionellt indelad värld är utmanande. Det finns några exempel på svårigheter som det gemensamma projektet rörande trafikinformation stött på.

Av den tidigare framställningen framgår att Trafikverket äger de skyltar på perronger där information om tågens position skulle kunna visas. Men det tycktes svårt att finansiera förverkligandet i konkurrens med Trafikverkets övriga utvecklingsprojekt. Det påtalades också att det skulle vara möjligt att utveckla en app med samma innehåll, men av policy-skäl kunde Trafikverket inte stå som avsändare.

I en diskussion i arbetsgruppen mot slutet av projekttiden blev det tydligt att svårigheten att äga någonting tillsammans hämmade deltagarna. Istället för att, med resenärernas bästa för ögonen, ta beslutet att utveckla en sådan lösning så föll frågan mer eller mindre till marken. Ingen var beredd att på egen hand ta ansvar. Frågan om former för gemensamt ägande tycktes för svår att hantera. I sammanhanget bör även Trafikverkets policy att inte utveckla appar ifrågasättas.

Tidigare nämndes svårigheten att inom Trafikverket vinna gehör för en finansiering när intäktssidan i första hand består av bättre medborgarnytta. Av samma skäl tycks det vara svårt att finansiera något tillsammans i aktörsnätverket. Frågan om att bidra till finansieringen har ställts till övriga aktörer, men ännu har ingen stigit fram och velat bidra.

I arbetsgruppen har frågan om otillbörlig konkurrens lyfts i sammanhanget. Är det möjligt för myndigheten Trafikverket att på detta

sätt bidra till pendelresenärernas nöjdhet i storstadsregionerna. Vad säger till exempel SJ, som bekostat en egen liknande lösning i sin app? Är vissa resenärsgupper viktigare än andra?

Empirisk illustration – Socialstyrelsen

Projektgruppen märkte att resultatet i form av kunskap och potentiella utvecklingsområden översteg vad som brukar komma fram vid en förstudie. Arbetssättet skiljde sig från de tydliga steg, från förstudie till genomförande, som myndigheten vanligen följer. Den iterativa metodiken går, som en av projektdeltagarna uttrycker det, ”stick i stäv med gängse kronologi”. Medborgarperspektivet gör även att lösningar och insikter delvis faller utanför de funktionella gränserna.

Som konstaterades i anslutning till figur 13 (s 70) så hade fem av sex identifierade utvecklingsområden en direkt koppling till medborgarnas behov och situation. Många av förslagen innefattade resurser och innebar implikationer vid sidan av Socialstyrelsens formella ansvar. I egen regi kan Socialstyrelsen endast ta ansvar för och vidareutveckla ett fåtal.

Förslagen berör, som sagt var, även aktörer som inte deltog i workshopen, såsom departementsnivån. Under flera år har det diskuterats en skälig ersättning för dem som donerar njurar (SOU 2015:84), och olika möjligheter för dem att få tillgång till trygg och säker vård livet ut. En lösning på detta saknas alltså. Som tidigare nämnts träffade projektgruppen departementet i juni 2019 och föredrog arbetet i korthet. Fortsatt dialog förväntas.

Empirisk illustration – Polisen

När utmaningarna med regelverk identifieras i ett tidigt stadie kan det finnas möjlighet att ändra dessa.

För att myndigheterna fullt ut skulle kunna arbeta med regeringsuppdraget om snabbare lagföring så föreslog utredaren att riksdagen skulle stifta ”lag om försöksverksamhet med snabbare brottsutredning och handläggning av brottmål i domstol” (Justitiedepartementet 2017c).

Lagen skulle göra det möjligt för regeringen att besluta om att på försök använda så kallad tillgänglighetsdelgivning i brottmål. Det innebär att stämning och andra handlingar ska finnas vid en viss tingsrätt och från en viss tidpunkt som bestämts i förväg. Enligt den nya lagen ska den misstänkte anses delgiven om den vid ett möte med polis eller åklagare har fått veta tidpunkten och vid vilken tingsrätt som handlingarna finns.

I enlighet med utredarens förslag beslutade regeringen att så skulle ske, först med vuxna lagöverträdare och ett år senare även med unga. För både vuxna och unga inleddes försöken i Rinkeby, Solna och Täby, för att ett år senare utvidgas till hela polisområdet Stockholm nord.

Regeringsuppdraget, lagen och regeringsbesluten möjliggör för polisen att delge dessa uppgifter redan vid gripandet. Visserligen kan den misstänkte välja att inte närvara vid rättegången men om informationen lämnades vid gripandet så kan lagföring ändå ske. Rättsprocessen snabbas upp när det inte längre går att hålla sig undan från delgivning.

Lagen trädde i kraft den 1 maj 2018 och var tidsbegränsad till utgången av 2019. Med hänvisning till goda resultat föreslog regeringen i en proposition (Regeringens proposition 2018/19:139) att lagen ska fortsätta att gälla till utgången av 2022.

3.3 Sammanfattning

I detta kapitel har erfarenheterna från Tillitsverkstaden presenterats. Ett antal empiriska iakttagelser från fem olika försöksverksamheter har sammanställts i nio kategorier (figur 20). I den vänstra delen återfinns aspekter som bekräftar nyttan och fördelarna med att använda design- och systemperspektiv i en svensk, offentlig kontext. Vissa av aspekterna har en tydlig koppling till den högra delen av figuren. Det är framförallt den högra delen som, i enlighet med syftet, kan visa vägen vid etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö i Sverige. Mycket kunskap finns också att hämta från de många designdrivna initiativ som tagits av andra aktörer runt om i landet och som beskrivs i nästa kapitel.

	BEKRÄFTANDE	VÄGVISANDE
DESIGN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medborgarens behov får ta större plats 2. Användaren utmanar expertrollen 3. Prototyping och vikten av görande 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Krockar med befintliga regelverk och normer 5. Svårt att övertyga
SYSTEM	<ol style="list-style-type: none"> 6. Nya möjligheter för organisationerna 7. Nya möjligheter för medborgarna 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Rummets utmaningar 9. Ifrågasätter ansvarsfördelning och funktionella gränser

Figur 20: Ett antal empiriska iakttagelser från fem olika försöksverksamheter har sammanställts i form av nio kategorier.

4 Befintliga designdrivna initiativ i Sverige

Vad som undersöks i föreliggande rapport är möjligheter och hinder vid etableringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö. I detta kapitel kartläggs redan befintliga designdrivna initiativ på underliggande systemnivåer. Vissa av dessa är etablerade utvecklingsmiljöer, andra kortvarigare satsningar eller sammanslutningar av intresserade aktörer såsom exempelvis nätverk.

En central del av denna kartläggning har gjorts genom intervjuer med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Stiftelsen Svensk Industridesign (SVID), Reglab, Experio Lab, Openlab, Research Institutes of Sweden (RISE) och Mötesplats Social Innovation (MSI). Deltagande har även skett i workshoppar och nätverksträffar som arrangerats av Vinnova, Polisen, Socialstyrelsen och SVID. Diverse rapporter har studerats och olika verksamheters hemsidor har besökts. Arbetet har syftat till att kartlägga den kompetens och förmåga som redan finns på underliggande systemnivåer. Syftet har också varit att kartlägga hur dessa miljöer ser på frågan om en regeringsnära utvecklingsmiljö. En närmare beskrivning av tillvägagångssättet återfinns i bilaga 1.

Som konstaterades i kapitel 2 så präglas nutida initiativ för att driva utveckling i offentlig sektor ofta av ett designtänkande. Så är det även i Sverige. Kapitlet inleds med en skildring av hur svensk offentlig sektor har dragit fördelar av en stolt designtradition och breddat användningen av design till att även omfatta tjänster. Senare i kapitlet lyfts också resonemang kring systemsyn in.

4.1 Utvecklingen av design i Sverige

Spåren av idéerna bakom tjänstedesign kan åtminstone följas från det förra sekelskiftet och Ellen Keys *Skönhet för alla*, via 50-talets funktionalism och den svenska modellen (Zetterlund 2012). Design framhålls ofta som en viktig förklaring till det svenska välstånd som byggts upp genom företag som IKEA, Volvo och Spotify. Samtidigt som design har ett kulturellt ursprung så har det fått en avgörande betydelse inom såväl näringsliv som offentlig förvaltning. Det kan därför vara rimligt att designfrågor hanteras av både Kultur- och Näringsdepartementet.

Den svenska utvecklingen inom offentlig tjänstedesign sammanfaller med en internationellt växande praktik och diskurs från tidigt 2000-tal.

År 2002 fick SVID tillsammans med Svensk Form⁶ en miljon kronor av Näringsdepartementet för att vidareutveckla ett förslag till ett treårigt program om *Design som utvecklingskraft*.⁷ Arbetet initierades genom samtal med dåvarande näringsminister Björn Rosengren och inspirerades av insatser i bland annat Danmark och England. Resultatet blev förslaget *Nationellt program för design som utvecklingskraft inom näringsliv och offentlig verksamhet*. Det föreslogs att 250 miljoner kronor årligen skulle delas lika mellan projekt inom näringslivet och offentlig sektor. Projekten inom offentlig sektor berörde hälsa, offentlig utveckling och offentlig upphandling.

Istället för 250 miljoner årligen beslutade regeringen om ett anslag till SVID med 20 miljoner årligen under tre år, samt att förslaget skulle utredas vidare över departementsgränserna inom Regeringskansliet (Regeringens beslut N2003/989/NL). I DN beskrevs det som att regeringen skulle göra *Sverige till en supermakt på designområdet* (Dagens Nyheter 2003).

De 20 miljonerna bidrog till att göra år 2005 till ett nationellt designår samt att det initierades nio nationella delprogram som löpte från 2003 till 2005. Ärendet hade, som sagt, beretts inom Näringsdepartementet och som en trolig följd därav prioriterades förslagen kring offentlig verksamhet bort. Dock skulle det visa sig att ett stort

⁶ Svensk Form är en medlemsförening med ett nuvarande regeringsuppdrag som lyder: "Föreningen Svensk Form ska stimulera designutvecklingen i Sverige samt vidga och fördjupa kunskapen om form- och designfrågor." (svenskform.se)

⁷ svid.se/sv/Om-SVID/Historik

antal av de projekt som genomfördes ändå hade bäring på offentlig sektor (Johansson 2006).

Detta var den första större svenska satsningen på design. Den innebar bland annat ett utvidgat designbegrepp och att metoderna även började användas i en offentlig kontext (ibid.).

Därefter har regeringen endast ett fåtal gånger intresserat sig för den roll som design spelar i samhällsutvecklingen. Myndigheten *Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)* har bland annat i sin instruktion (Kulturdepartementet 2017) uppdraget att stärka kunskapen om design för samhällsutveckling. Syftet med den senaste utredningen på området, *Gestaltad Livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*, var att ”stärka arkitekturens, formens och designens värde och betydelse för individen, livsmiljön och den hållbara samhällsutvecklingen” (SOU 2015:88). Utifrån denna utredning formulerades ett antal nationella mål med huvudsakligt fokus på fysisk form och gestaltning.

4.1.1 SVID – en central aktör

Även i den fortsatta utvecklingen har SVID varit en central aktör. Organisationen har arbetat inom områden som stadsutveckling, destinationsutveckling, kompetensförsörjning, besöksnäring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Med början 2012 initierade SVID två nationella förändringsprogram. Inom programområdet *Design och Destination* genomfördes seminarier, webinarier, ambassadörsnätverk och sommardesignkontor med fokus på plats- och samhällsutveckling. Inom det andra programområdet *Design och Hälsa* startades ett nätverk för design av hälso- och välfärdstjänster samt ett myndighetsnätverk för tjänstedesign. Båda nätverken drivs vidare på olika sätt idag.

Innovationsguiden och Förnyelselabbet, som beskrivs mer utförligt nedan, är ett resultat av arbetet inom projektet *Användardriven innovation* som SVID genomförde på uppdrag av SKL. Tillsammans med Vinnova har de även arbetat med design som kunskapsområde och verkat för att insatser, nätverk och aktiviteter ska stärka varandra och gemensamt nå större effekt och spridning.

För sin finansiering är SVID dock beroende av verksamhetsbidrag från Tillväxtverket. Med hänvisning till bidraget har de sedan

2017 tvingats ”ställa om verksamheten från offentlig verksamhet till att fokusera även på målgrupperna startups, mikro, små och medelstora företag” (SVID 2017).

Genom satsningarna på offentlig sektor bidrog SVID till att öppna upp för en användning av design utanför de ursprungliga områdena industridesign och marknadskommunikation.

4.1.2 SKL har agerat plattform

Parallellt med programsatsningarna hos SVID initierade SKL projektet *Förändra Radikalt – annorlunda, bättre och billigare* som huvudfinansierades av Vinnova. Nio kommuner deltog för att under två år utmana formerna för äldreboende, arbetet med sysselsättning för unga sysslösa och hur trygghet skapas i bostadsområden.

Projektet genomfördes med konsultstöd och gemensam metodträning varvades med arbete på hemmaplan. Dokumentation med förklaring av tjänstedesign, arbetsprocess och metodmallar togs fram och publicerades i en slutrapport (Lindström et al. 2015).

Bredden och anslaget hos dessa projekt bidrog till att sprida tjänstedesign i en kommunal kontext. Flera av de deltagande kommunerna har idag etablerat ett eget utvecklingsarbete med tjänstedesign som metod. SKL har vidare stimulerat och varit uppdragsgivare till flera av de nutida initiativ som beskrivs mer detaljerat under 4.2 nedan.

4.1.3 Vinnova ytterligare en central aktör och finansiär

Även Vinnovas satsningar runt om i landet har varit avgörande för att starta upp och sprida kunskap om designdrivna processer på regional och lokal nivå. Den överenskommelse mellan SKL och Vinnova för stärkt innovationskraft inom offentlig sektor som första gången träffades år 2012⁸, har möjliggjort finansiering av olika initiativ inom offentlig sektor. Bland dessa initiativ märks så kallade testbäddar och innovationsslussar. Även mer organisationsliknande former har etablerats i samverkan med SKL, som till exempel Innovationsguiden och Förnyelselabbet (se 4.2). Vidare fick myndigheten ett regeringsuppdrag att utforma och genomföra en pilotinsats för tillämpning av

⁸ Överenskommelsen förnyades 2015 samt 2018 och gäller tillsvidare.

designbaserad kompetens i utvecklingen av offentliga tjänster (Regeringens beslut N2012/2819/FIN). Uppdraget resulterade bland annat i en kunskapsöversikt, ett antal webinarier samt fyra pilotprojekt som alla kopplade samman tjänstedesign och offentlig sektor (Vinnova 2015). Tillsammans har dessa initiativ lagt en grund och skapat förutsättningar för mycket av den aktivitet som pågår idag.

4.2 Nutida designdrivna initiativ

Design var en gemensam nämnare för de historiska initiativ som beskrevs i föregående avsnitt. Initiativen gav ringar på vattnet och har alltså lagt en grund och skapat förutsättningar för många nutida och pågående satsningar.

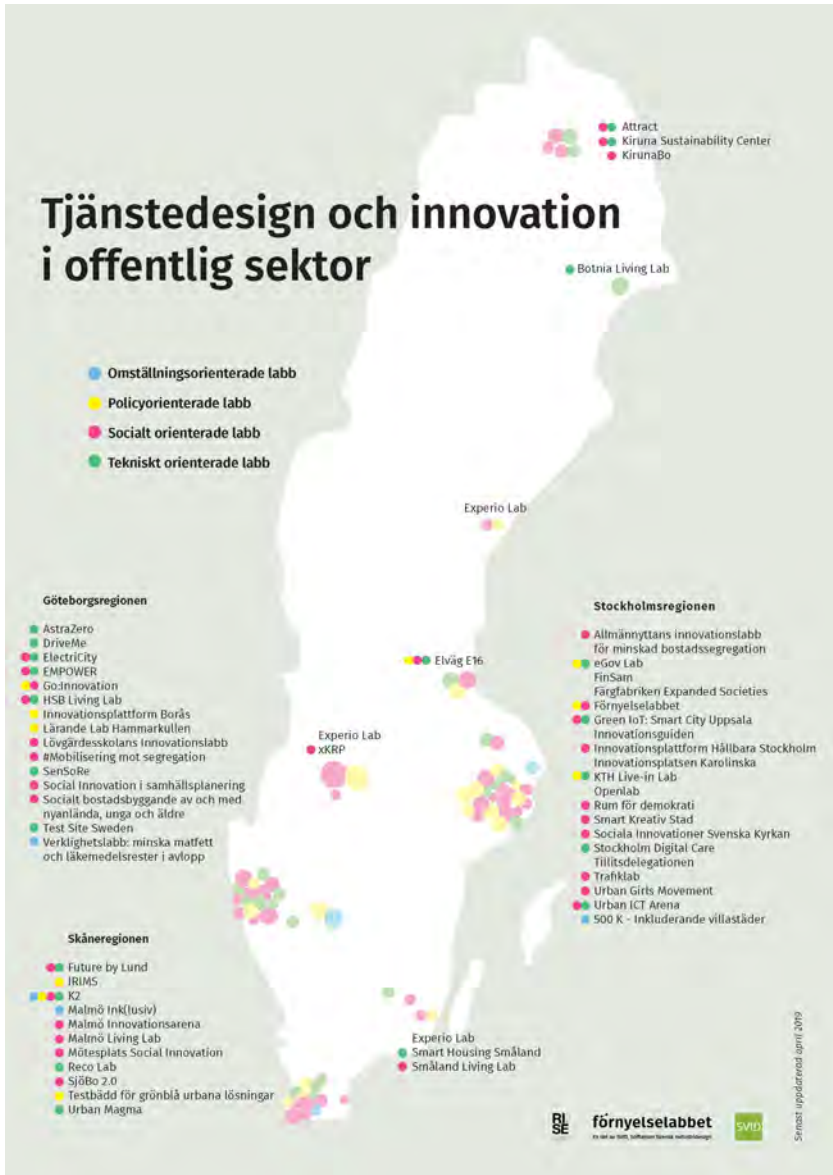
Utbudet av svenska aktörer är stort men också varierat. Alla använder inte designverktyg. I likhet med vad som konstaterades i kapitel 2 så benämns miljöerna ofta som labb, det kan vara policylabb, socialt orienterade labb, tekniskt orienterade labb och övergångslabb.

Förnyelselabbs karta (figur 21, nästa sida) baseras på en kartläggning som togs fram av RISE⁹ med en begränsning till temat ”hållbara städer” där 41 svenska innovationsmiljöer identifierats (Andersson et al. 2018). Förnyelselabbet har sedan löpande kompletterat kartan utifrån Vinnovas finansiering med fokus på innovationslabb och möten i nätverket *Svenska Innovationslabb*¹⁰. Versionen i figur 21 är från april 2019. Den rymmer ett 50-tal aktörer som arbetar för ”tjänstedesign och innovation i offentlig sektor”. De som identifierats genom Förnyelselabbs kartläggning är i högre grad inriktade på sociala frågeställningar och agerar inom hälso- och sjukvårdssektorn. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns ett stort antal aktörer.

Vidare har det konstaterats att det pågår en mängd aktiviteter inom och mellan enskilda myndigheter.

⁹ RISE är ett statligt forskningsinstitut som arbetar med och på uppdrag av näringsliv, akademi och offentlig sektor. Institutet har nationell spridning och erbjuder bland annat testbäddar och demonstrationsmiljöer.

¹⁰ Se svid.se/Natverk/Svenska-innovationslabb



Figur 21: Förnyelselabbets karta baseras på en kartläggning som togs fram av RISE med en begränsning till temat "hållbara städer".

I den fortsatta framställningen fokuseras designdrivna initiativ som funnits en tid, som adresserar samhällsutmaningar och som har en egen kompetens och förmåga ifråga om design. Med designförmåga avses att förstå, utnyttja och använda design som en tillgång för verksamhetens bästa (Malmberg 2017). Beroende på verksamhetens beskaffenhet kan designförmågan bestå av att köpa in rätt designkunskap, i andra fall kan det handla om att rekrytera och bygga intern kunskap och kapacitet. De befintliga initiativens förvaltningsnivå anges i tabell 2. Nivåindelningen visar var anställningar, kompetenser och övriga resurser finns¹¹. Notera att det är fullt möjligt för exempelvis en nationell aktör att bedriva regionala eller lokala utvecklingsprojekt.

Tabell 2: De befintliga initiativens förvaltningsnivå

Aktör	Nationell	Regional	Lokal
Förnyelselabbet	x		
Innovationsguiden	x		
Reglab	x		
Smart policyutveckling	x		
Experio Lab Sverige		x	
Mötesplats Social Innovation		x	
Innovationsplattformarna			x
Openlab			x

Återstoden av detta empiriska avsnitt om nutida designdrivna initiativ ägnas åt en mera ingående presentation av aktörerna i tabell 2. Först behandlas den nationella förvaltningsnivån och därefter aktörer på regional respektive lokal nivå. Avslutningsvis diskuteras fenomenet med *gränsgångare*: eldsjälarna som arbetar okonventionellt, nätverksbaserat och vars insatser inte riktigt passar in i tabellen. Därefter följer ett avsnitt (4.3) där dessa empiriska iakttagelser diskuteras.

¹¹ Förvaltningsnivåerna liknar men är något annat än de makro-, meso- och mikronivåer som tidigare diskuterats avseende tjänstesystem.

4.2.1 Nationell nivå

Det finns två utvecklingsmiljöer på nationell förvaltningsnivå (Förnyelselabbet och Innovationsguiden), en nationell plattform för regional samverkan (Reglab) samt en satsning med nationell täckning (Smart policyutveckling, Vinnova).

Dessa fyra aktörer skiljer sig avsevärt åt i karaktär men har också mycket gemensamt. För det första har de nationell täckning. För det andra har de uppdrag som ska göra det möjligt att initiera samverkan mellan olika nivåer i förvaltningen. För det tredje kan projekten omfatta såväl offentlig som privat verksamhet. För det fjärde kan projekten beröra allt från hela regioner till enskilda myndighetsfunktioner.

Förnyelselabbet

Förnyelselabbet initierades 2016. Det drevs initialt av SVID på uppdrag av Socialdepartementet och var placerat i SKL:s lokaler. Uppdraget var att vidareutveckla arbetsformer som konkret stödjer användardriven innovation inom den sociala barn- och ungdomsvården. Det första projektet handlade om ensamkommande barn och ungdomar.

Idag består Förnyelselabbet av fem personer: en projektledare, tre designers och en kulturgeograf. Verksamheten finansieras av Arvsfonden och beskriver sig som ett policylab. En respondent på SKL menar att Förnyelselabbet från början var...

...ett sätt för oss på SKL att förstå hur man kan driva den här typen av processer på nationell nivå i ett samspel med dem som processerna riktar sig till och de aktörer som har inflytande och en roll. I det här fallet kring nyanlända barn och ungdomar?

Ända sedan starten har Förnyelselabbet haft ett uppdrag att utforska komplexa utmaningar ur ett systemperspektiv och genom att använda design.

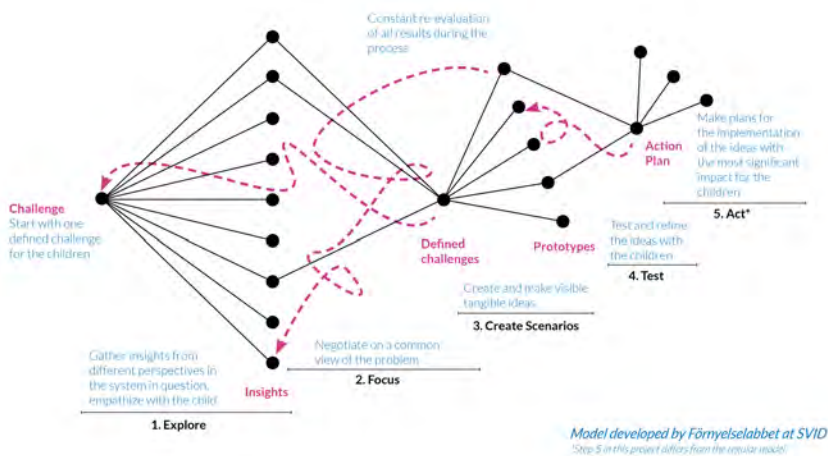
I det första uppdraget om ensamkommande, som löpte fram till februari 2019, identifierades utmaningar och idéer utvecklades.¹² Under arbetet fanns även en nära dialog med Mottagandeutredningen (Dir. 2015:107) vars representant ska ha framfört att hen i

¹² fornyselabbet.se/project/meet-sweden

sin roll inte kunde träffa ensamkommande på samma sätt. Dialogen hade gett insikter som utredningen annars inte hade tillgång till. Informationen borde dock ha funnits i ett tidigare skede av utredningen.

Ett konkret resultat av arbetet är *Meet Sweden*, en app som först prototypades och sedan vidareutvecklades för att stötta ensamkommande. I spåren av det första projektet uppstod följdprojekt, däribland ett för UNHCR som ville ta ett holistiskt grepp på mottagandet av ensamkommande barn.¹³

Projektet, som inom UNHCR kallas Co-Lab 2.0, initierades 2017 och fokuserade på asylprocessens två första veckor. Ett stort antal aktörer involverades i designarbetet som bestod av fem faser (figur 22). Utgångspunkten var att barnen är experter på sin egen situation samt att lösningarna skulle utvecklas av professionerna själva.



Figur 22: Ett stort antal aktörer involverades i designarbetet som bestod av fem faser.

Arbetet pågick under ett år och inkluderade ett designbaserat utforskande med tre workshoppar med ensamkommande samt en avslutande rundabordsdiskussion där såväl Socialdepartementet som Justitiedepartementet deltog. Projektledaren för Förmåselabbet framhåller projektet som lite speciellt eftersom det "fick göras helt

¹³ unhcr.org/neu/22682-i-want-to-feel-safe-a-report-on-protecting-unaccompanied-children-from-day-one.html

färdigt”. Det vill säga att teamet fick en chans att gå från ax till limpa genom att avsluta det som påbörjats i det första labbet om ensamkommande genom en ytterligare fördjupning kring en begränsad del av processen. Dessutom fick de till stånd en dialog på departementsnivå vilket påverkade resultatet.

Arbetet inom Förnyelselabbet utgår från att samla de aktörer som är berörda av den utmaning som identifierats. Under de första projekten samlade Förnyelselabbet aktörer till möten på SKL. Sedan en tid tillbaka träffas man istället i den lokala kontext som utmaningen rör. Den intervjuade projektledaren på Förnyelselabbet berättar att:

[I vårt första uppdrag] samlade vi alla centralt på SKL, det var svårt att få en action där ute. De var ensamma när de kom ut. Nu är vi i den lokala kontexten, där de har en brinnande fråga, där de behöver lösa den. Där de förhoppningsvis kan få argument för att få in lösningen i budgetcykeln. Samtidigt som vi med några myndigheter kan börja titta på röda trådar. Vilka policyhinder finns det på nationell nivå...

Ett projekt inom Förnyelselabbet är, oavsett om det sker lokalt eller nationellt, standardiserat på så vis att det löper över fem månader och är strukturerat i ett *nulägeslabb* och ett *nylägeslabb* (motsvarande steg 1-2 respektive 3-5 i figur 22). Deltagandet är kostnadsfritt för uppdragsgivaren då det finansieras av Arvsfonden. Konceptet innebär en begräsning i vilka uppdrag som kan genomföras. Samtidigt ger det möjligheter för dem med utmaningar inom dessa ramar.

Förnyelselabbet är tydligt designdrivet. Materiella och sensoriska designverktyg används för att visualisera den komplexa utmaningen och de systemresurser som integreras.

Innovationsguiden

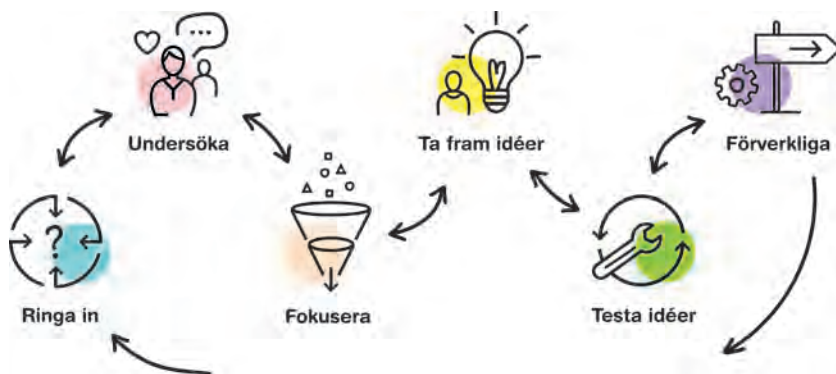
Innovationsguiden är en metod- och utbildningsresurs för innovativa lösningar i offentlig sektor. Med stöd av innovationsguiden.se kan offentliga aktörer på distans lära om och arbeta med designverktyg i sitt utvecklingsarbete. Den med behov av mer stöd kan ta del av utbildningar i tjänstedesign och ledarskap eller delta i längre utvecklingsprogram.

I samarbete med SVID drev SKL under åren 2015 - 2017 projektet *Användardriven innovation* med medfinansiering från Vinnova. Syftet var att utforma ett distansoberoende stöd till SKLs

medlemmar, vilket resulterade i Innovationsguiden som sedan 2018 drivs av SKL. Innovationsguiden kan även ses som en vidareutveckling av det tidigare nämnda projektet Förändra Radikalt där deltagande organisationer erhöll ett tvåårigt konsultstöd.

Idag är verksamheten helt avgiftsfinansierad och består av fyra personer: tre tjänstedesigners och utbildare samt en koordinator.

Innovationsguidens uppdrag är att sprida förhållningsätt, process och metoder. Guiden ska även stötta de aktörer i offentlig verksamhet som på egen hand vill använda tjänstedesign för att utveckla innovativa tjänster för sina invånare.



Figur 23: Innovationsguidens modell är uppdelad i sex steg och genomsyras av mottot "Lära genom att göra" (innovationsguiden.se).

Innovationsguidens modell är uppdelad i sex steg och genomsyras av mottot "Lära genom att göra" (figur 23).

Initialt låg fokus på kommunal och regional verksamhet men målgruppen har utökats till att även inkludera statliga myndigheter. Innovationsguidens erbjudande har utvecklats över tid och består idag av:

- *Utvecklingsprogram* som pågår i åtta månader där deltagarna träffas tre gånger och följer sextegsmodellen i figur 23. Under träffarna lär sig deltagarna olika metoder för att arbeta med verkliga utmaningar på hemmaplan. Det är i första hand medarbetare i första linjen som deltar, såsom socialsekreterare, bibliotekarier,

undersköterskor eller annan vårdpersonal. Sedan 2017 skall även en ledningsperson med mandat att föra resultaten vidare finnas med.

- *Internetbaserat processtöd* enligt guidens sex steg, inklusive metodmallar och instruktionsfilmer som är fritt tillgängliga.
- *Leda för utveckling* är en endagskurs för ledare med fokus på att skapa en tillåtande och innovativ kultur. Även här finns ett internetbaserat stöd.
- *Grundkurs i tjänstedesign* är en tvådagarskurs där deltagarna lär sig förhållningssätt och metoder för att utveckla tjänster utifrån användarens behov.
- *Utbilda i tjänstedesign* är en tvådagars train-the-trainer utbildning där deltagarna, alltid två per verksamhet, lär sig att hålla grundkursen i tjänstedesign i egen regi.
- *Ögonöppnare för politiker* är en endagskurs i tjänstedesign med utblick kring hur man jobbar på policynivå i andra delar av världen. Även politikernas roll vad gäller att involvera invånare i samhällsutvecklingen diskuteras.

Till och med april 2019 hade 140 utvecklingsgrupper från kommuner och regioner gått det längre utvecklingsprogrammet. 432 personer har gått grundkursen och 40 utbildarpar har gått utbildningen i tjänstedesign. Dessutom har 15 statliga myndigheter tagit del av de kortare kurserna. Vidare har sammantaget 300 personer deltagit i endagskurserna *Leda för utveckling*, eller *Ögonöppnare för politiker*.

De statliga myndigheterna tar oftast del av de kortare kurserna. Det vanliga, enligt en respondent, är att redan designutbildade och av myndigheterna anställda personer går tvådagarskursen *Utbilda i tjänstedesign*, för att få förmågan att sprida designmetoderna internt. Uppfattningen är också att de statliga i större grad tar konsult hjälp för det faktiska genomförandet av utvecklingsprojekten, medan det i kommuner oftast genomförs på egen hand.

Samma respondent menar också att metoderna ges legitimitet genom att SKL är avsändare. Många deltagare i utvecklingsprogrammen arbetar vare sig med innovations- eller utvecklingsarbete i sin vardag. Vidare är det en utmaning att deltagarna ofta saknar mandat

att genomföra de förändringar som förväntas bli resultatet av deltagandet. Utifrån den erfarenheten har guiden kompletterats med kunskap om projektledning, gruppdynamik samt ledarskap. Innovationsguiden omformar och anpassar till viss del designpraktiker och metoder för att passa offentlig verksamhet. Trots anpassningen ses metoderna ibland som främmande. Detta gäller även Innovationsguiden som helhet. Trots att verksamheten är så efterfrågad av kommuner och regioner att den har permanenta av SKL, så säger en respondent att de fortsatt:

...brottas på riktigt, [vi är] fortfarande inbjudna med armbågen, det är en helt avgiftsfinansierad verksamhet. Det finns en mer traditionell syn på hur utveckling sker och på SKLs roll, som inte rimmar med den här typen av nya processer.

Det konkreta resultat som förväntas av Innovationsguiden är utökad kunskap i tjänstedesign och naturligtvis de specifika lösningar som teamen kommer fram till. Lösningarna utgörs ofta av nya resurser för värdeskapande eller varianter av redan existerande. Det kan till exempel vara en folder för att förbereda ungdomar inför flytt till ett HVB-hem eller att resurser omorganiserar utifrån patienternas behov på en vårdavdelning. Att guidens arbetssätt sprids och används ses också som ett resultat, men det saknas en samlad dokumentation över spridningen. Dock finns ett antal goda exempel där arbetssättet etablerat sig som utvecklingsprocess inom kommuner både på strategisk och operativ nivå. Det pågår även arbete kring större tematiska satsningar som psykisk ohälsa och framtidens skola.

Resultaten av de insatser som är gjorda inom statliga myndigheter är det för tidigt att säga något om. Flera myndigheter har dock bestämt sig för att använda Innovationsguiden för eget utvecklings- och/eller utredningsarbete. Ett exempel är Naturvårdsverket som efter deltagande i Vinnovas satsning Smart policyutveckling (nedan), har skickat personal på grundkurs och train-the-trainer utbildning. Naturvårdsverket har också beslutat att Uppdragsavdelningen skall använda Innovationsguidens process i alla kommande regeringsuppdrag.

Genom placeringen på SKL har Innovationsguiden ett nationellt spridningsområde. I linje med uppdraget agerar merparten av deltagarna och projekten på lokal nivå. De metoder som används har en

begränsad systemansats. Respondenterna berättar att det pågår utveckling kring de frågorna, men att de också hyser tvivel kring hur stort grepp det går att ta inom guidens ramar.

Reglab

Reglab är en aktörsneutral plattform för interregional kunskap och kompetensutveckling som ägs av de 21 regionerna, Vinnova, SKL och Tillväxtverket. Till skillnad från de miljöer som beskrivits ovan så jobbar *Reglab* huvudsakligen med lärande och spridning av kunskap i fasen efter själva innovationsarbetet. Projektkontoret, som är placerat på SKL, är bemannat med två personer och finansieras av ett fyraårigt projektanslag. I gemensam dialog beslutar ägarna om *Reglabs* fortsatta liv och finansiering. Projektledaren menar att finansieringsformen tvingar verksamheten att vara aktuell och att det finns en fördel med att inte bli alltför etablerad och ”betraktad som SKL”.

Alltsedan starten har *Reglab* i samverkan med olika lärosäten utvecklat forskningsbaserade metoder för lärande och spridning av bland annat designmetoder. Enligt projektledaren är det en poäng att kunskapsprocesserna leds från en nationell nivå. Det är svårt menar hen att sprida lärande och kunskap mellan närliggande aktörer på samma nivå.

Vid sidan av arbetet med lärande och spridning av kunskap mellan medlemmarna drivs vissa gemensamma utvecklingsprojekt. Som exempel kan nämnas utvecklingen av BRP+, ett mätsystem för livskvalitet på regional nivå eller gemensamma matchningsindikatorer för den regionala arbetsmarknaden.

Det som också skiljer *Reglab* från de ovanstående är att de inte explicit har haft design som motor i sin verksamhet, förrän i ett stort och fortsatt pågående projekt med namnet *Region 2050*. Projektet handlar om framsynsметодик och omvärldsanalys.

Under 2019 pågår arbetet med att dela och fördjupa insikterna från de två första årens arbete. I detta arbete har design, experimenterande och policyutveckling varit förekommande. Några av de seminarier som hålls inom *Reglab* under 2019 har också detta fokus.

Smart policyutveckling, Vinnova

Vinnovas satsning *Smart policyutveckling* har genomförts inom ramen för ett regeringsuppdrag om ”att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess” (Regeringens beslut N2017/01832/IFK).

Under uppdragets tvååriga löptid har tolv myndigheter initierat och genomfört 14 projekt. Alla är dock ännu inte slutförda. Vinnova har genom satsningen undersökt möjligheterna för stärkt samordning och innovation genom att använda så kallat policylab. I direktivet till regeringsuppdraget står det att ”policylab utgör ofta en miljö för att utarbeta förslag på ändrade regelverk, organisationsformer och affärsmodeller”.

Vinnova använder i sin slutrapport (2019) en något snävare definition:

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

Arbetsgången har varit sådan att Vinnova förde dialog med myndigheter för att identifiera en lämplig samhällsutmaning med koppling till regelverk. Därefter stöttade Vinnova myndigheterna i att formulera utmaning, uppdrag och i förekommande fall underlag för upphandling av designkompetens. Projekten genomfördes i de flesta fall i samarbete med externa konsulter och med en tjänstedesignprocess som grund (se till exempel double diamond s. 41). De flesta projekten var relativt korta där tyngdpunkten har varit ett utforskande insiktsarbete, vilket i huvudsak utförts av konsulter. Detta kombinerades med en två- till tredagars workshop där de berörda aktörerna samlades i ett och samma rum.

De olika projekten var framförallt inriktade på att förbättra följsamheten i förhållande till policy/regelverk. Få om ens något projekt ifrågasatte eller förändrade rådande regelverk eller lagstiftning. Istället fokuserades arbetet på att förstå användarnas situation och behov och därefter på att föreslå förändringar i hur ökad följsamhet kan uppnås. Att utgångspunkten tas i användarnas behov har i de flesta fall inneburit nya former av samverkan mellan avdelningar och funktioner inom respektive myndighet.

Naturvårdsverket utforskade till exempel olika utformningar av förpackningar och hur en beteendeförändring kan åstadkommas hos konsumenterna så att spridning av plast i haven minskar. Skatteverket ville istället undersöka hur regelverk och beskattning relaterat till delningsekonomin, såsom Airbnb, kan kommuniceras så att det förstås av medborgarna. Livsmedelsverket ville skapa förståelse och acceptans av existerande föreskrifter för köttkontroll mellan aktörerna inom rennäringen: näringsidkare, veterinär och reglerande myndighet.

Trots att det aktuella regeringsuppdraget handlar om att stärka samordning lyfter Vinnova i sin slutrapport fram att de saknar mandat att samordna andra myndigheters arbete. Likaså har det i alla myndigheter, utom två, saknats ett motsvarande uppdrag att arbeta med samordning eller samverkan. Därmed har uppdraget att arbeta med samordning mellan myndigheter varit mycket svår genomförbart och projekten har i flera fall istället fokuserat myndigheternas enskilda utmaningar. Däremot har uppdraget inneburit förändring för Vinnovas egna arbete. Exempelvis har medel avsatts för 2019 med syfte att fortsatt utveckla policylabb.

4.2.2 Regional nivå

Även på regional nivå finns aktörer med något olika karaktär. I de två som beskrivs här är lärprocesser och tjänstedesign centrala aspekter av arbetet. Här beskrivs i korthet Experio Lab Sverige och Mötesplats Social Innovation (MSI). Både Experio Lab Sverige och MSI har eller har haft nationella uppdrag, men placeringen i denna sammanställning är ändå regional eftersom anställningar och organisering finns på regional förvaltningsnivå.

Experio Lab Sverige

Experio Lab startade 2013 som ett projekt inom Vinnovas testbäddsprogram, som ett samarbete mellan dåvarande Landstinget i Värmland, RISE och Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet. Syftet var att sammanföra vård och design och att utveckla en plattform för innovation, forskning och utveckling. Sex år senare har *Experio Lab* blivit en permanent resurs inom Region

Värmland med fem anställda tjänstedesigners, en folkhälsostrateg och en utvecklingsledare samt en designstrateg. Region Värmland finansierar en nationell koordinator för Experio Lab Sverige, ytterligare en heltid är fördelad på medverkande regioner för att driva samverkan.

Från den ursprungliga värmländska miljön har ett interregionalt samverkansnätverk med namnet *Experio Lab Sverige* vuxit fram. Åtta regioner samverkar genom ett letter of intent. Var och en går in med egna resurser för att arbeta användardrivet, med tjänstedesign som metod och förhållningssätt. Samarbetet sker i syfte att stödja regionernas utveckling av kapacitet och förmåga i egna labb. Nätverket omfattar idag ett 50-tal personer och inkluderar chefer, strateger, tjänstedesigners och utvecklingsledare.

Organisationsformerna varierar mellan regionerna och har anpassats till deras respektive förutsättningar. Förutom Region Värmland ingår Region Västernorrland, Norrbotten, Sörmland, Stockholm, Kalmar, Halland samt Västra Götalandsregionen. Merparten av dessa har idag egen personal med designkompetens.

Respondenterna beskriver framväxten av Experio Lab Sverige som en rörelse som sprids relationellt och utifrån eget ansvar och engagemang. Drivkraften är att utveckla kunskap kring mötet mellan vård och design.¹⁴

Samverkan sker kring 1) utveckling av kompetens och förmåga att använda design inom hälso- och sjukvården, 2) att arbeta för spridning av innovationer, arbetssätt, metoder och verktyg, 3) implementering och stöttning av forskning samt 4) att öppna upp för samverkan med andra aktörer.

På hemsidan (experiolab.se) beskrivs vad ett labb är:

Ett labb är en frizon där det finns utrymme att experimentera och lära. I labben deltar patienter, närstående, medarbetare och chefer på jämlika villkor i en process som leds av designers.

Merparten av utvecklingsprojekten sker i linjen inom respektive region. Projekten har ett tydligt fokus på de olika aktörer som är involverade och på den som den gemensamma verksamheten berör. Detta sägs generera samverkan och tillit mellan funktioner och mellan pro-

¹⁴ Forskning har varit knuten till Experio Lab sedan starten. Idag är nio forskare inom omsorg, design och kvalitetsteknik, från sju lärosäten, involverade på olika sätt.

fessioner. Projekten har olika inriktning. Det kan handla om att förbättra mötet mellan patient och vård, men också utbildningsinsatser i tjänstedesign och interna förbättringsprojekt. Ett exempel på det senare är den så kallade provrörsresan där proceduren för provtagning sågs över¹⁵.

Exempel på gränsöverskridande samverkansprojekt är exempelvis *Anna-projektet* i samverkan mellan Försäkringskassan, Region Värmland samt samordningsförbunden i Värmland¹⁶. Projektet stötades med designkompetens, facilitering och metoder. Det adresserade utmaningar kring rehabiliteringen för personer med psykisk ohälsa. Syftet var att skapa ett gemensamt kunskapsunderlag för systemaktörerna. Utifrån insikterna har ett utbildningspaket om psykisk ohälsa på arbetsplatser utvecklats. Paketet innefattar även ett sätt för första linjens chefer att upptäcka och samtala om tidiga signaler. Utbildningen ges kontinuerligt inom Region Värmland. Vidare har det tagits fram *material riktat till politiker och beslutsfattare* om strukturella förutsättningar för att upptäcka och hantera psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Därutöver har ett flertal nationella projekt genomförts som till exempel *Kroniskt Engagerad* som riktades mot situationen och vården för kroniker vilket genomfördes på direkt uppdrag av Socialdepartementet. Projektet resulterade i förändrade förhållningssätt till patienter, nya rutiner för bemötande av patienter med kroniska sjukdomar samt upplevelsen hos patienter att bättre kunna hantera sin vardag (se Lundstedt & Edman 2014; Wetter-Edman et al. 2018)¹⁷. Ett annat nationellt projekt är det pågående *Kvinnors Hälsa* där flera av regionerna är engagerade. Uppdraget kommer i detta fall från SKL, men med medel från Socialdepartementet. Inom detta projekt sker också utbildning i samarbete med Innovationsguiden. Det nyligen uppstartade samverkansprojektet *Närmare!* genomför sex piloter som kopplar ihop lokala, regionala och nationella aktörer.¹⁸ Syftet är att tillsammans skapa nya erfarenheter och ny kunskap om potentialen i att arbeta designdrivet för att genomföra nära och personcentrerad vård och behandling. Projektet ska generera underlag för nationellt beslutsfattande, kunskapsstyrning och policyutveckling utifrån resultat och lärande i de lokala projekten.

¹⁵ experiolab.se/case/

¹⁶ experiolab.se/portfolio/samverkan-for-att-minska-psykisk-ohalsa/

¹⁷ Projektet Kroniskt engagerad – patienters perspektiv: youtu.be/QWN--SdQhjq

¹⁸ narmare.se

Mötesplats Social Innovation

Mötesplats Social Innovation (MSI) etablerades 2010 och finansieras av Malmö universitet och Malmö Stad. Verksamheten sysselsätter sju anställda, varav en är placerad i Stockholm. På hemsidan (socialinnovation.se) gör MSI anspråk på att vara ”den samlande nationella kunskapsnoden för social innovation och socialt entreprenörskap”. Organisationen arrangerar också den årliga konferensen *Social Innovation Summit*. De arbetar med kartläggningar, trendspaningar, omvärldsanalyser, förstudier och rapportering från olika konferenser och seminarier.

En tidig svensk översikt av internationella designlabbs producerades av MSI (Hillgren & Suczs-Johansson 2015). De har också genomfört, såväl som beforskat, designdrivna sociala innovationsprocesser. MSI utgår från följande definition av social innovation: ”Social innovation är innovativa tjänster, produkter, processer och metoder som strävar efter att möta samhällets utmaningar.”

Ett exempel på en sådan process är *Co-Labs*. Det startade 2015 som ett regionalt samverkansprojekt med ett antal regionala parter¹⁹. Fram till 2018 har nio regionala *Co-Labs* genomförts. Dessa utvecklingsprocesser adresserade utmaningar såsom landsbygdsutveckling, hållbar stadsutveckling²⁰ och bibliotekens roll som lokala design- och samverkansnoder.

Inom *Co-Labs* användes designdrivna processer och praktiker för att skapa gemensamma världsbilder och utgångspunkter. Vad som eftersträvades var ett reflekterande lärande som skulle vara kopplat till de olika verksamheternas pågående utvecklingsarbete. Processerna leddes i de flesta fall av designforskare. Stor vikt lades vid att engagera personer som var verksamma i olika delar av organisationerna, med olika befattningar och mandat. En styrka som beskrivs av respondenten var närheten till verksamheterna, samtidigt som tid och utrymme var begränsat för deltagarna i lärprocesserna.

I slutrapporten om *Co-Labs* beskrivs att större fokus lagts på att skapa utrymme för reflektion än på att driva fram nya lösningar och

¹⁹ Centrum för Publikt Entreprenörskap, Coompanion Skåne, NATVERKET–Idéburen sektor Skåne och Mötesplats Social Innovation (Malmö universitet).

²⁰ Co-Lab Hållbar stadsutveckling har ingått i nätverk med Innovationsplattformen i Skåne (Lund).

innovation per se. Co-Lab framhålls även som ett sätt att stärka innovations-, förändrings- och samverkansförmågan genom design och lärande (Hillgren et al. 2018).

Flera av utmaningarna tangerade policyfrågor. Därför sattes ett mindre Co-Lab med fokus på policy upp. En projektledare inom MSI som intervjuats resonerar:

Vi såg att många [utvecklingsinsatser] stannade upp på grund av målkonflikter som fanns i olika regelverk. Hur kan vi då jobba för att skapa policies där det inte är så mycket målkonflikter och involvera människor i policyskapandet?

En annan erfarenhet från projektet var svårigheten att få beslutsfattare att delta i arbetet, trots ett uttalat intresse. Beslutsfattarna tycktes till och med vara mer präglade av den rådande hierarkiska kulturen än vad medarbetare på lägre nivå var.

2018 fick MSI ett tvåårigt nationellt uppdrag och finansiering från Vinnova. Uppdraget var att etablera en nationell kunskapsplattform med lokal och regional förankring för social innovation mellan MSI och sex lärosäten: Jönköping University, Luleå tekniska universitet, Malmö universitet, Umeå universitet, Stockholms universitet och Örebro universitet.

4.2.3 Lokal nivå

Inom ramen för denna studie är det inte möjligt att greppa över alla lokala initiativ i Sverige. Det har till exempel vare sig funnits anledning eller resurser att undersöka alla de labbmiljöer som finns i stor-stadsområdena. I efterdyningarna av det tidigare nämnda projektet Förändra radikalt och Innovationsguidens ca 140 utvecklingsprojekt har kunskapscentra vuxit fram som noder på många platser. Det finns stora lokala skillnader. Göteborgs stad har till exempel tagit beslut på strategisk nivå att Innovationsguidens modell skall användas i utvecklingsarbetet. Helsingborg har sedan en tid tillbaka flera tjänstedesigners anställda. I Sörmland har *Nod för tjänstedesign* etablerats för att samla kompetens inom regionen och kommunerna. Vidare kan nämnas att drygt 50 kommuner under åren 2016–2019

har deltagit i tolv så kallade idéslussar varav flertalet har arbetat strategiskt med tjänstedesign.²¹ Kring de större städerna samlas av naturliga skäl mer krafter, vilket också är tydligt i den labb-kartläggning som nämndes i anslutning till figur 21 (s 104). Nedan beskrivs Openlab, Innovationsplattformarna samt ett antal mer lösa konstellationer såsom nätverk och mötesplatser.

Openlab

Större initiativ som exempelvis *Openlab* utgår från Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och fungerar som plattform för samverkan mellan utbildning och omgivande samhälle. Openlab använder Design Thinking²² som grundläggande metod och driver både uppdragsutbildningar och forskarutbildning i ämnet. Grundare och partners till Openlab är Karolinska Institutet, Länsstyrelsen Stockholm, Södertörns Högskola, Region Stockholm, Stockholms Stad och Stockholms universitet. Integrationen av utbildning, forskning och samhälle är kännetecknande för Openlab. Projekten och dess lösningar är ofta artefakter såsom en ny lekplats, eller nya tjänster snarare än systemlösningar.

Innovationsplattformarna

En tydligare systemorientering går att finna hos Innovationsplattformarna för hållbara städer. De är organiserade på lokal nivå och drivs med tjänstedesign som motor. Vinnova har sedan 2013 stöttat med finansiering till utvecklingen av innovationsplattformar i städer. Projektet *Nationell samverkan mellan innovationsplattformar* koordinerades under perioden 2016 - 2019 av RISE och syftade till att utbyta kunskap mellan de städer som ingår i Vinnovas program. I båda dessa delar var forskning och kunskapande processer centrala. Städerna var Borås, Göteborg, Lund, Stockholm, Luleå och Kiruna som, var och en, fick medel 2013 (Eneqvist et al. 2019).

Innovationsplattformarna tar sin utgångspunkt i staden och de så kallade organisatoriska mellanrum som finns mellan offentliga och

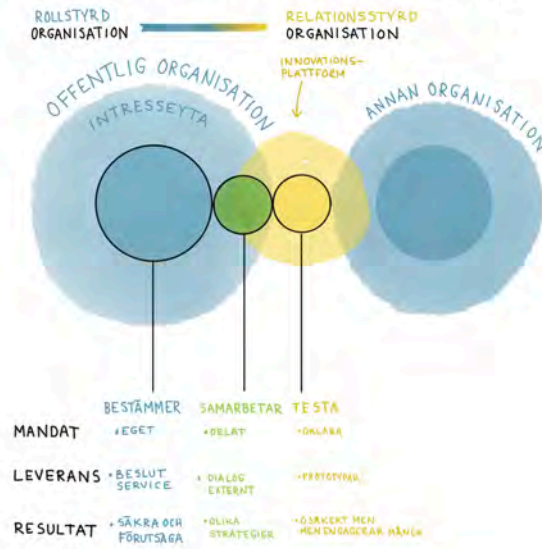
²¹ vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-utvecklar-morgondagens-valfard/ideslussar/

²² Design Thinking är en designbaserad metod först utvecklad av det amerikanska konsultbolaget IDEO (se till exempel Brown 2008). Stora likheter finns med Innovationsguidens modell.

andra organisationer (figur 24). Innovationsplattformarna har adresserat utmaningar som exempelvis kommunernas framtid och att skapa samsyn kring innovation och cirkulär ekonomi. De centrala teamen har varit i storleksordningen fyra till sex personer med kompetenserna tjänstedesign, affärsutveckling och innovation. Eneqvist et al. (ibid.) som författat projektets slutrapport ser innovationsplattformarna som ett svar på att möta samhällets komplexa utmaningar. De menar att:

...innovationsplattformarna hjälper offentlig sektor att realisera eftersökta värden. Tillsammans med den formella organisationen bildar innovationsplattformar ett värdeskapande system.

LEDNING I ORGANISATORISKA MELLANRUM



Figur 24: Innovationsplattformarna tar sin utgångspunkt i staden och de så kallade organisatoriska mellanrum som finns mellan offentliga och andra organisationer.

4.2.4 Övriga aktörskonstellationer

Tidigare i detta kapitel diskuteras designdrivna initiativ på nationell, regional och lokal nivå. I samband med datainsamlingen har det också visat sig finnas andra aktörskonstellationer med betydelse för föreliggande rapport.

I den slutrapport som behandlar innovationsplattformarna (Eneqvist et al. 2019) utforskas *gränsgångare*. Med detta avses eldsjälur som arbetar okonventionellt, nätverksbaserat och vars insatser sällan passar in i gängse rollbeskrivningar. Flera av respondenterna i vår studie berättar till och med om hur uppdrags- och arbetsbeskrivningar ibland tolkats kreativt för att ge utrymme för design- och användardrivna metoder och förhållningssätt. Gränsgångare finns på enskilda myndigheter och inom sådana miljöer och verksamheter som nämnts ovan. De upplever sig ofta som ensamma och i intervjuerna har ett antal nätverk som samlar dessa eldsjälur nämnts, vilka beskrivs nedan.

Nätverk

Som tidigare nämnts startades både ett myndighetsnätverk och ett nätverk för svenska innovationslabbs i SVIDs regi.

Myndighetsnätverket för tjänstedesign drivs nu vidare informellt och organiskt. Myndigheterna turas om att ta ansvar för respektive träff. Det finns inget uttalat syfte och ingen som äger nätverket. Men det uppfattas av deltagarna som en viktig mötesplats för att dela lärande och erfarenheter. Vid träffarna i april och juni 2019 deltog ett drygt trettiootal personer från ett tiotal myndigheter. Nätverket har växt betydligt, vilket indikerar en relativt bred spridning av tjänstedesign inom olika statliga myndigheter. Deltagarna i myndighetsnätverket efterfrågar en gemensam kunskapsbas och metodbas, ett slags resursbank. Från nätverkets medlemmar hörs kritiska röster om att regeringsuppdrag är formulerade på ett sådant sätt att lösningen är inbyggd och att det inte går att komma med annorlunda förslag. Som exempel på en annan erfarenhet som diskuterats i myndighetsnätverket kan nämnas en myndighet som hade förbättrat sin inspektionsverksamhet. Resultatet blev färre inspektioner men med ett mer relevant innehåll. Inspektionerna upplevs nu som ett större stöd av de granskade. Men eftersom myndigheten följs upp på antal genomförda inspektioner, sågs förbättringen inte som en framgång av huvudmannen.

Nätverket för innovationslabbs har träffats fyra gånger och drivs av projektledaren för Förnyelselabbet. Nätverket växer organiskt genom ökande ryktbarhet och intresse. Syftet är att dela erfarenheter

och identifiera gemensamma behov. Vidare diskuteras möjligheten att gemensamt ta sig an utmaningar som korsar de olika aktörernas sektorer och organisationer. Det finns enligt deltagarna ett stort behov att förstå mer om sin egen och andras roll och dessutom hur de förhåller sig till varandra. Men också om vilken roll kompetensen kan och bör spela för policyprocesser och uppdrag. Vidare så uttrycker flera respondenter att det saknas en mottagare för sakfrågor som tangerar nationella policies, strukturer och utmaningar. Nätverket ses som en möjlig katalysator för detta.

Ett fenomen som inte tidigare nämnts är *Nätverket för livshändelse driven och värdeskapande utveckling*. Inom detta möts personer som arbetar i utvecklingsroller på olika myndigheter. Nätverket bedrivs inom ramen för eSam och nämns av flera personer som en plats för att träffa likasinnade och sätta upp gemensamma projekt. Livshändelser ses av flera respondenter som en möjlig utgångspunkt för samverkan mellan myndigheter. Det har diskuterats i nätverket hur information om livshändelser, kundresor med mera skulle kunna vara gemensamma för ett antal myndigheter som ofta är involverade i samma medborgares processer. Nätverket har upprätthållits av personer på Bolagsverket och Pensionsmyndigheten och ligger på is sedan våren 2019, efter omorganisation på båda dessa myndigheter.

Mötesplatser

Utöver nyss nämnda nätverk finns ett antal mer löst sammanhållna mötesplatser med betydelse för gränsgångare. Några mötesplatser som fått relativt stort genomslag är: *One team gov*²³, som är en internationell rörelse med ”personer som brinner för att förnya den offentliga sektorn”, *Global GovJam*²⁴ som är ett designdrivet format där team på olika platser i världen samtidigt arbetar under 48 timmar med en utmaning som är relevant för offentlig sektor. Formatet liknar eventet *Hack for Sweden*²⁵ där öppna data är grunden för att utveckla samhällsnyttiga lösningar under en begränsad tid.

²³ meetup.com/oneteamgovse

²⁴ govjam.org, har genomförts årligen sen 2012, senast deltog drygt 30 team

²⁵ hackforsweden.se

Att vara annorlunda

Nätverken och mötesplatserna är uttalat viktiga för gränsgångarna. Att arbeta med och vara förespråkare för tjänstedesign, systemsyn och behovsdrivna metoder ses som något nytt, främmande och i många fall lite hotande. I flera myndigheter sitter anställda tjänstedesigners relativt ensamma med sin kunskap. Det finns en ambivalens kring att representera denna något annorlunda kunskapssyn (jfr kapitel 7). En respondent uttrycker att ”det är svårt att motivera ett utforskande mindset”. Uttalanden som ”know your numbers”, ”vi behöver mäta effekterna” och ”vi kompletterar vår grupp med en person med kvantitativ kompetens” återkommer i olika sammanhang. Även inom utvecklingsmiljöerna kan man uppfatta sig som annorlunda. En respondent från en regionalt placerad miljö säger utifrån behovet av struktur för samverkan att: ”vi är ju jätteensamma... vi saknar infrastrukturen.”

Flera av de nämnda nätverken och mötesplatserna är informella och det är tydligt att det finns ett bristfälligt stöd i befintliga strukturer. Förmågan tas inte riktigt tillvara, vare sig internt i den egna myndigheten eller när arbete ska ske tillsammans med andra. En respondent påpekar att nätverken bygger på att deltagarna kan avvara tid från sitt ordinarie uppdrag. En hel del utvecklingsarbete och kunskapsutbyte inom statsförvaltningen tycks följaktligen ske genom eldsjälar som offerar sin fritid.

4.3 Diskussion med ledning av empiriska iakttagelser

I detta kapitel kartläggs befintliga designdrivna initiativ i svensk offentlig sektor. Det har blivit dags att diskutera de empiriska iakttagelser som redovisats i kapitlets tidigare delar.

4.3.1 Labb – ett begrepp med flera betydelser

Trots sina olikheter har de initiativ som diskuterats en gemensam vision i att driva och stötta innovations- och förnyelsearbete i offentlig sektor. Av dessa är Experio Lab Sverige den enda aktör som finns i och är knutet till den organisation som verksamheten är avsedd att utforska och förändra. I vissa av de åtta regionerna förfogar

man över en egen fysisk utvecklingsmiljö. I andra är medarbetarna integrerade i en utvecklingsenhet eller liknande. Metoderna som används är designbaserade och inriktade på praktiska experiment. Den nationella dimensionen utgörs av ett samverkansnätverk (Experio Lab Sverige) för utbyte mellan regionerna. Experio Lab Sverige har inte en tydlig ambition att förändra regelverk, men arbetet möter kontinuerligt utmaningar i existerande riktlinjer och regler.

De övriga aktörerna agerar som externa förändringsagenter, tjänstedesignkonsulter, facilitatorer och utbildare. De går beroende på fall och kontext in och ut ur det system som ska utvecklas.

Inom Vinnovas satsning Smart policyutveckling är det i de flesta fall tjänstedesignkonsulter som på uppdrag av respektive myndighet går in och genomför ett policyorienterat uppdrag, efter Vinnovas förarbete. I det här sammanhanget benämns de enskilda projekten som *policylab* och policy är tydligt avgränsat till regelverk. Vinnova tycks betrakta utvecklingsarbetet på myndigheten samt det förarbete som de själva varit en del av, som delar av *policylab*et. Vid intervjuer med designkonsulterna är det inte tydligt att de uppfattar det som att de gjort något som avsevärt skiljer sig från ett ”vanligt” tjänstedesignuppdrag. Konsulterna uttrycker att de i lika hög grad adresserar frågor kring beteende och kultur som de direkta regelverken i sitt arbete. Projekten har till största del utförts utifrån en myndighetsspecifik utmaning med näraliggande intressenter som bildar ett begränsat tjänstesystem kring individ och myndighet.

När myndigheterna som deltog i Smart policyutveckling beskriver sitt utvecklingsarbete så växlar de ofta mellan begreppen tjänstedesign och *policylab*, som om innebörden av dessa begrepp vore densamma. Som framgår av kapitel 2 så är skillnaden dock stor. Okunskap om skillnaden innebär en väsentlig risk. Flera myndigheter väljer exempelvis att arbeta med aktörer som erbjuder tjänstedesign men som inte vare sig adresserar policy eller inkluderar de systemdimensioner som krävs för att möta gränsöverskridande samhällsutmaningar. Risken är då stor att förväntningarna inte uppfylls.

Det kan även noteras att i fallet Förnyelselabbet så är det både miljön, de kompetenser som utgör resurser i projekten samt metoden som avses med ordet *lab*. Förnyelselabbet har sina lokaler på SVID, men ser det som att själva *lab*bandet sker i den lokala kontexten med de berörda. Arbetet utgår från en samhällsutmaning som

definierats utifrån individens perspektiv och som inkluderar systemdimensioner. Inom projektet Co-Labs (MSI) avses även där en lärandeprocess, mer än en fysisk miljö.

4.3.2 Lekmannakunskap kontra expertkunskap

I takt med att tjänstedesign sprids inom offentlig sektor i Sverige så utvecklas olika grad av designkunskap, från lekman- till expertkunskap. En designer har ofta en tre- till femårig, högskoleutbildning i design. Men i materialet finns exempel korta kurser och utvecklingsprogram som leder till vad man kan kalla lekmannadesigners. Det är personer med en helt annan profession men som sett nyttan med design. Samtidigt som kunskapen kan vara viktig i deras verksamhet så måste de fortsatt betraktas som noviser vad gäller design (Manzini 2015; Wetter-Edman & Malmberg 2016). Bredd och djup ryms inte i det korta utbildningsformatet. Deras repertoar och förmåga är nyttig men begränsad. Flera av respondenterna framhåller att den kan bidra till att generera input till förbättringsarbete men inte för att ta de stora innovationskliven. Det är inte rustade för att möta komplexa samhällsutmaningar.

En respondent som tagit intryck av Förnyelselabbet beskriver värdet av expertdesigners så här:

Den stora styrkan med Förnyelselabbet är att ha en aktuell och het fråga och genom det bygga mycket kunskap ur individens perspektiv. Det blir så tydligt att det är väldigt långt bort från agendan hos övriga [system]aktörer. Att komma med de bilderna och berättelserna skapar en helt annan dynamik i dialogerna mellan olika aktörer. Det blir tydligt att vi ju delar ansvaret: ”Herregud kan det se ut på det här sättet?” Och det menar jag är ju kärnan, det är ju tjänstedesign i botten, att kunna applicera den på den typen av wicked problems det är ju något betydligt mycket svårare och mer angeläget (...)

Men det är ju också betydligt svårare att driva processerna över tid och att få nationella aktörer att verkligen hitta en ”take” i frågan. Att säga vad gör *vi* med den här kunskapen? Den är jättebra och så men (...) Och så finns det några besjälade människor i de här organisationerna som säger att det är självklart att vi inte kan göra så här nu när vi har fått syn på hur det är.

Inom Förnyelselabbet arbetar professionella designers tillsammans med andra aktörer. De både driver och genomför processerna, tolkandet och visualiseringsarbetet. De använder en mycket bred reper-toar av metoder med såväl materiella som sensoriska kvaliteter. Att lärandet då får en annan karaktär kan även ses i delar av Experio Lab Sveriges arbete och i exempelvis Livsmedelsverkets policylabb inom Vinnovas satsning, där det fysiska rummet tydligt användes som verktyg för att förhandla de olika parternas position.

4.3.3 Att utforska, identifiera och synliggöra

Flera respondenter pekar på att det ofta läggs för stor vikt vid själva lösningen. Det förväntas att det specifika designprojektet skall leverera en lösning på en viss utmaning, som dessutom ofta beskrivs som komplex. En respondent menar att ett nog så gott värde är att visualisera systemfelen ur individens perspektiv. Att göra det synligt och därmed möjligt att agera på för dem som de facto har ett ansvar för frågan. En respondent från en nationell aktör lägger ut texten:

Det finns ju i grunden i regleringsbrev, uppdragsindelning, styrning, mellan olika aktörer, täta skott emellan, den här typen av processer visar på en helhet och bristerna. (...) Den insiktskapande funktionen bara den är tillräcklig för att köra processerna, tycker jag. Den skapar ett motiv till *varför* vi måste göra nånting annat. Vi kanske inte ska förvänta oss att såna här processer ska förändra systemet för då måste man ju också jobba på fler sätt. Men jag tycker det är skäl i sig att göra det. Att visa på de fruktansvärda kraven utifrån myndigheters kontext som vi utsätter medborgarna för men inte förstår i ett systemperspektiv.

Just den insiktskapande och utforskande processen utifrån individens perspektiv lyfts fram, mer än det kreativa och idégenererande. Testandet och experimenterandet finns också med som en del i att lära mer om komplexitetens karaktär i den specifika utmaningen. I relation till lärandet framhåller respondenterna också hur fundamentalt annorlunda det designbaserade arbetssättet är i förhållande till det befintliga. En respondent från en regional utvecklingsmiljö beskriver:

Det tar längre tid att tänka i den här typen av processer, det är svårt att utvärdera vad som egentligen har kommit ut. Hela designprocessen är ju egentligen kontra det sätt vi gör saker på idag (...) Det krävs en kulturförändring och ett lärande och att man ser det som ett lärande inte

som ett ... nu-ska-vi-nå-dit-perspektiv. Och det är ju perspektivskiftesförskjutningen som jag ser det som tar lång tid och är ganska svår. (...) Vad som krävs är att det pågår, den här typen av processer hela tiden så att folk blir vana, det är en vanefråga (...) att orka jobba i de här lösare sätten att tänka.

Genom kontinuerligt prövande av nya möjliga lösningar sker ett lärande. Det skapar över tid en ökad förmåga att hantera och möta nya utmaningar. Det sammanfattas väl av Eneqvist et al. (2019) med referens till Charles Lindblom (1959):

...utifrån ett policy- och styrningsperspektiv kan denna designbaserade approach förstås som att förändringar accepteras stegvis och inkrementellt, liksom igenom ett trasslande där olika intressen och värden måste hanteras på samma gång som kunskap och policy utvecklas och prövas steg för steg.

4.3.4 Liten aktivitet på makronivån

Kapitlet har påvisat att utbudet är heterogent och brett i Sverige vad gäller organiseringen av designdrivna arbetssätt för att möta samhällsutmaningar. Men alla behov är inte tillgodosedda. I kapitel 2 presenterades tjänstesystemets olika nivåer: mikro, meso och makro utifrån Vargo och Lusch (2016). Mikronivån innehåller aktörer som första linjens medarbete och värdeskapandet som sker i samverkan med medborgare och omkringliggande resurser. Mesonivån innefattar aktörer på en mer aggregerad organisatorisk verksamhetsnivå så som högre chefer och beslutsfattare inom regioner och myndigheter, medan makronivåns systemaktörer kan vara individer på exempelvis departementen.

I tabell 3 på nästa sida visas de nivåer i tjänstesystemet som de olika aktörerna kan påverka. Inte någon aktör är kontinuerligt verksam på makronivån och har något egentligt inflytande över den samma. I Sverige saknas det alltså förmåga att på detta sätt åtgärda samhällsutmaningar som korsar myndighets- och departementsgränser. Däremot finns det ett antal aktörer som påverkar mesonivån genom att agera inom och mellan tjänstesystem på regional och lokal nivå. Det gäller Experio Lab Sverige, Innovationsplattformarna, MSI och Reglab. Här finns också många av de myndigheter som bygger kapacitet och till viss del förmåga för att hantera utmaningar specifika för den egna myndigheten.

Eldsjälar och gränsgångare bedriver relevanta och viktiga projekt med potential att påverka på mikronivå, både avlönat och på sin fritid. Här återfinns engagerade medarbetare på myndigheter och inom regioner och kommuner samt designers. Men deras arbete bedrivs oftast inom befintliga ramverk och de saknar därmed möjligheten att göra skillnad, annat än på marginalen.

Tabell 3: De nivåer i tjänstesystemet som de olika aktörerna kan påverka.

Aktör \ Systemnivå	Förnyelselabbet	Innovationsguiden	Reglab	Smart policyutveckling	Experio Lab	Mötesplats Social Innovation	Innovationsplattformarna	Openlab	Nätverk	Myndigheter
Makro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meso	1	1	2	2	2	2	1	1	0	1
Mikro	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2

2 = stor påverkan, 1 = viss påverkan, 0 = marginell/ingen påverkan

Det ska även noteras att Innovationsguiden, som är en nationell aktör, mest vänder sig till första linjens medarbetare. Verksamheten bidrar därför främst i lokala sammanhang på mikronivån.

Endast ett fåtal projekt kan sägas ha fått in alla tre tjänstesystemnivåerna i samma rum. Ett sådant är Förnyelselabbet's UNHCR-projekt. Andra exempel är de tydliga uppdragen från Socialdepartementet i fallet Experio Lab Sverige. Men att arbeta systemiskt med horisontella aktörskonstellationer på flera nivåer samtidigt kan betraktas som undantag snarare än regel.

Det är också tydligt att de nyss nämnda projekten har svårt att bidra till förändringar på makronivån. Det tycks ligga i tjänstesystemets karaktär att i första hand titta nedåt på underliggande nivåer. Detta trots att det sannolikt finns störst potential i att analysera makronivåns påverkan på övriga nivåer.

4.4 Vägvisande sammanfattning

Det finns som sagt ingen regeringsnära utvecklingsmiljö i Sverige. Medan det i Sverige har satsats lokalt och regionalt, har regeringsnära utvecklingsmiljöer runt om i världen både uppstått och lagts ner (se 2.6). De svenska satsningarna har varit mindre omfattande, splittrade och skett på de underordnade nivåerna.

Exempelvis har SVID som nationell aktör en begränsande och smal grundfinansiering från Tillväxtverket som sätter en ram för vad som är möjligt. För insatser utanför ramen blir projektfinansiering den enda vägen. Utveckling av små och medelstora företag ställs därmed mot behoven inom offentlig sektor, när det istället borde vara samverkande krafter.

En annan sak som skiljer Sverige från en internationell kontext är att det finns en stark infrastruktur inom vissa sakområden. Över en längre tid har designkunskap utvecklats inom specifika tjänstesystem. Exempelvis har Innovationsplattformarna byggt kompetens och förmåga inom lokala system för hållbar samhällsutveckling. Inom Experio Lab Sverige samverkar åtta regioner inom vård och omsorg. MSI står i startgröparna för etableringen av ett nationellt nätverk inom social innovation med fem lärosäten som bas. Vidare bidrar Förnyelseslabbet med systemorienterad designkompetens utifrån individens perspektiv gällande utmaningar kopplade till ensamkommande barn och ungdomars situation

Samtidigt ökar kännedomen och användningen av tjänstedesign. I allt högre grad investerar myndigheter i egen kompetens eller anlitar externa resurser. Metoder och förhållningssätt sprids dessutom via Innovationsguiden, vars utbildningsinsatser bidrar till en gemensam vokabulär över systemgränserna.

Trots ovanstående uttrycker också representanterna för myndigheter och utvecklingsmiljöer en avsaknad av en regeringsnära samordning. De återkommer till att det finns frågeställningar som de inte kan lösa ut från sin egen position. Vad som i första hand efterfrågas är nationella lärprocesser, centrala resurser, långsiktighet och möjligheten att lyfta frågor uppåt.

Representanter för de statliga myndigheterna artikulerar också en önskan om stöd och styrning. Inte minst när det gäller att utveckla förvaltningen utifrån medborgarens perspektiv. Det borde finnas en

större efterfrågan på gemensamma lösningar och samlade insatser kring komplexa utmaningar.

Myndigheterna saknar styrsignaler som stöttar och efterfrågar resultatet av designarbete. Vidare saknar de idag stöd och infrastruktur för att utveckla egen förmåga och kompetens och komma förbi det eldsjålsdrivna.

Sammantaget bidrar det aktuella kapitlet med ett artikulerat behov av en regeringsnära utvecklingsmiljö. I nästa kapitel diskuteras Regeringskansliets eventuella roll i detta sammanhang.

5 Lösningen passar inte in på Regeringskansliet

Redan i inledningskapitlet påtalades att idéer liknande den om en regeringsnära utvecklingsmiljö har framförts av flera aktörer över tid. I avsnitt 2.6 konstaterades att Sverige, till skillnad från många andra länder, inte har inrättat någon sådan central struktur för att möta samhällsutmaningar. I det här kapitlet eftersöks svar på frågan hur det kan komma sig att idén inte har fått fäste inom det svenska Regeringskansliet.

I ett första avsnitt beskrivs tillvägagångssättet för att besvara frågeställningen. Därefter följer två avsnitt av deskriptiv karaktär som avhandlar organisering och det vardagliga arbetet inom Regeringskansliet. I kapitlets fjärde avsnitt återges ett urval av den kritik som riktats mot Regeringskansliet i tidigare skrifter med relevans för den aktuella frågeställningen. Avslutningsvis formuleras ett svar på varför idén om en regeringsnära utvecklingsmiljö för att möta samhällsutmaningar inte riktigt passar in.

Detta är inte den första studien med det svenska Regeringskansliet som studieobjekt. Ett första steg var att systematisera den tidigare kunskapsmassan med utgångspunkt i den aktuella frågeställningen. Vidare finns en tio år gammal intervjustudie som genomfördes av två av föreliggande rapporters författare. I fokus för den studien stod gränsöverskridande regeringsuppdrag. Inspelningar av dessa intervjuer har lyssnats igenom som en bakgrund. I några få fall har citat från dessa intervjuer dessutom använts för att illustrera olika fenomen inom Regeringskansliet. Reformtakten inom organisationen är omvittnat låg (se 5.3) och bedömningen är att dessa citat fortsatt äger giltighet. Den huvudsakliga datainsamlingen utgörs dock av den intervjustudie som genomförts specifikt för den aktuella frågeställningen.

Respondenterna har samtliga stor erfarenhet av att vistas på eller i Regeringskansliets absoluta närhet. Några representerar det politiska perspektivet, medan andra mer tydligt är opolitiska tjänstemän. Bland de senare finns flera med erfarenhet av rollen som generaldirektör, vilket innebär en något längre distans till vardagen inom kansliet. Samtidigt har dessa kunnat bidra med delvis andra utsiktsplatser och insikter.

I bilaga 1 återfinns en mer detaljerad beskrivning av tillvägagångssättet samt en lista över de 15 respondenter som intervjuats under våren 2019.

5.1 Regeringskansliets organisation

I detta avsnitt beskrivs Regeringskansliets organisation. Några viktiga organisatoriska principer beskrivs utifrån ett historiskt perspektiv. I övrigt dominerar en beskrivning av dagens organisering och kännetecken.

Historisk bakgrund

Vi studerar i detta kapitel en institution med flera hundra års närvaro mitt i den svenska förvaltningen. I Premfors och Sundström (2007) beskrivs hur kansliet transformerades från att vara kungens till att bli regeringens. Ett beständigt drag är att kansliet alltid har varit viktigt för förmågan att styra landet. Genom århundradena har det funnits en bild av att det har befolkats av en elit. Det är en bild som lever kvar hos många än idag. Trots att Regeringskansliet formellt är en myndighet bland andra, anses det av vissa vara ”finare” att arbeta här än på någon annan myndighet.

Samtidigt är det en förhållandevis resurssvag aktör, inte minst om man jämför med den samlade kadern av myndigheter som kansliets personal är satta att styra. Centralt i berättelsen om Regeringskansliets historia är det utmärkande särdrag som brukar benämnas *dualism*. Till skillnad från många andra länder finns en gränslinje mellan Regeringskansliet (det lilla huvudet) och de myndigheter som bidrar till att förverkliga regeringens politik (den stora kroppen). Denna tudelning beskrivs ofta som att myndigheterna relativt självständigt

agerar på armlängds avstånd från regeringen och dess kansli. Till dualismen räknas också förbudet mot ministerstyre och förbudet för regering och riksdag att bestämma hur myndigheterna ska besluta i fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Det svenska Regeringskansliet är även organiserat enligt en av organisationsteorins mest klassiska idéer, att arbetet delas upp i funktioner. Delningen innebär i det här fallet att ärendets art avgör vilket specialiserat departement som ska ansvara för dess hantering. Den moderna organisationen i departement uppstod i och med 1840 års departementalreform. Då ersattes de tidigare statsexpeditionerna av departement med statsråd, tillika regeringsmedlemmar, som chefer. Men redan långt före 1840 års reform kan specialisering och funktionell indelning spåras. Funktionsindelningen, sektoriseringen eller sektorsindelningen som den ofta kallas, kan beskrivas som ett historiskt fundament inom kansliet. Fram till 1997 var de olika departementen självständiga myndigheter, men idag är de alla del av samma organisation.

Regeringskansliets sektorsindelning, med specialiserade statsråd, departement och sakenheter, avspeglas även på myndighetsnivån. I de myndigheter som på armlängds avstånd sorterar under olika departement samlas fackmän inom sitt gebit, som därmed särskiljs och isoleras av organisatoriska gränser från andra specialister. Med en sådan koncentration är det lättare att upprätthålla och vidareutveckla den sakkompetens som krävs för att hantera specifika och komplicerade frågor.

Myndigheterna lyder däremot inte under ett enskilt statsråd, utan under regeringen som kollektiv. Regeringens kollektiva beslutsfattande är ytterligare ett särdrag för den svenska förvaltningen.

Dagens organisering

I Regeringskansliet arbetar i skrivande stund cirka 4800 medarbetare. Merparten av dessa arbetar inom något av de elva departement som sittande statsminister har bestämt ska finnas. Av regeringsformen framgår att statsministern ska organisera Regeringskansliet i form av departement, men inte vilka och hur många. Nytt för den aktuella mandatperioden är till exempel ett infrastrukturdepartement

där arbetet kring infrastruktur, digitalisering och energi samlas under samma tak. Departementen och deras indelning återfinns i Regeringskansliets instruktion.

Utöver de elva departementen finns Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Statsrådsberedningen leder och samordnar arbetet i Regeringskansliet. Förvaltningsavdelningen ansvarar för myndighetsövergripande stöd, service och utveckling. Statsministern är chef för såväl Regeringskansliet som Statsrådsberedningen. Förvaltningsavdelningen leds av en Förvaltningschef som också har en chefsroll inom Statsrådsberedningen.

Regeringskansliet är alltså en samlad myndighet sedan 1997. Trots det finns betydande skillnader mellan departementen. Såväl vad gäller storlek som arbetsformer och roller. Nedan följer ändå en generell beskrivning av departementens inre struktur. Beskrivningen bygger på regeringsformen samt den interna projektrapporten *Expeditionschefer, rättschefer och administrativa chefer uppgifter och ansvar* (Regeringskansliet 2017).

Enligt regeringsformen utser statsministern ett ansvarigt statsråd som chef för varje departement. Ibland kan det finnas flera statsråd i ett och samma departement, men endast ett är utsett till departementschef.

Nästa led består av statssekreterarna. Dessa är politiska chefstjänstemän, knutna till ett visst statsråd. Lite förenklat kan man säga att statsråden, trots rollen som departementschefer, har ett fokus som riktas utanför Regeringskansliets väggar. Statssekreterarna har däremot en tydligare intern roll och står i många fall för den dagliga kontakten med övriga inom departementet.

Den övriga chefsstrukturen varierar något mellan olika departement. Men i det förslag som presenterades av den utredning som nämndes ovan framhålls det som önskvärt med tre kategorier av opolitiska chefstjänstemän inom departementen: expeditionschefer, rättschefer och administrativa chefer. Ett sätt att beskriva de tre rollerna är att rättschefen ansvarar för de lagar och andra författningar som utarbetas inom departementets områden. Den administrativa chefen har ansvar för alla stödjande verksamheter inom departementet och expeditionschefen tar resterande uppgifter. Bland de senare kan nämnas ansvar för beredning av övriga ärenden samt att slutligt granska förslag som ska upp på regeringens bord.

Om bilden av en traditionell hierarki används, vilket är tillämpligt i Regeringskansliets fall, finns nedanför chefstjänstemännen en relativt platt organisation baserad på sakområden. Varje sakområde har en huvudman som ofta har en chefstitel, men inte alltid. Huvudmannen är ansvarig för beredning och föredragning av ärenden inom sitt område. Olika sakområden kan sedan inkludera olika många tjänstemän som på olika sätt stöttar huvudmannen i arbetet.

Skiljelinjen mellan politik och tjänstemän

Den övervägande majoriteten, över 90 %, av de anställda inom Regeringskansliet är opolitiska tjänstemän som har sin anställning kvar oavsett valutgång. Denna grupp står för kontinuitet och kunskapsuppbyggnad. Den politiska ledningen, som i jämförelse är relativt fåtalig och på mer eller mindre tillfälligt besök, har en utmanande uppgift att styra i denna kontext. Niemann (2013) beskriver det som ett dilemma och ett potentiellt demokratiproblem. Är förvaltningen en självständig aktör eller ett lydigt verktyg i politikens händer? Jacobsson (2009) talar om det, måhända lite orättvist, som ett klassiskt drama mellan å ena sidan ”de få, de tillfälliga och de okunniga” och å andra sidan ”de många, de permanenta och de kunniga”.

Många har intresserat sig för skiljelinjen mellan dessa båda grupper²⁶. Hur skapas politik? Vem styr egentligen vem? Hur ser rollerna ut? För att återkoppla till den tidigare beskrivningen av chefsleden i ett departement kan den politiska nivån i form av statsråd och statssekreterare, alltså ses som mer eller mindre tillfälliga besökare hos departementets övriga chefstjänstemän.

Premfors och Sundström (2007) beskriver att Regeringskansliet inte är en politiskt styrd organisation, utan rakt igenom en politisk organisation. Det finns inget enkelt sätt att förstå hur politik uppstår. Men värt att komma ihåg är att regeringen styr riket. Till sin hjälp har de tjänstemännen i Regeringskansliet vars uppgift är att bereda ärenden och därmed ta fram beslutsunderlag åt regeringen. En stor andel av alla som arbetar i denna verksamhet bidrar således direkt eller indirekt till att utforma politik.

²⁶ Cajsa Niemanns avhandling från 2013, *Villkorat förtroende*, utgör god läsning för den med specifikt intresse för frågan.

Hur det inre livet kan te sig i denna genompolitiserade miljö, som inte sällan beskrivs i termer av en ärendefabrik eller välsmord maskin, utvecklas i nästa avsnitt.

5.2 Skapar omvittnat värde

I detta avsnitt beskrivs det systematiska och omsorgsfulla arbetet inom departementen. Utöver vad arbetet resulterar i beskrivs också några centrala arbetssätt.

Vad som produceras – output

Ovan nämndes att Regeringskansliet ofta beskrivs med ord som ärendefabrik och välsmord maskin. Här följer en närmare beskrivning av vilken typ av produktion det handlar om.

Det finns en lunk i arbetet inom kansliet som baseras på regeringens veckovisa sammanträde på torsdagar. Att bereda regeringens ärenden inför dessa sammanträden beskrivs av många som jobbets kärna.

Regeringens kollektiva beslutsfattande är, som nämnts ovan, ett utmärkande särdrag inom den svenska förvaltningen. Men sammanträdena kan inte beskrivas som ett diskussionsforum. Det är en diger ärendelista som ska hanteras och det krävs ett omfattande förarbete inom och mellan departementen inför dessa möten.

I den interna rapport som refererades i föregående avsnitt (Regeringskansliet 2017) finns en beskrivning av verksamheten indelad i tre kategorier. Två av dessa, styr- och stödprocesser, kan betraktas som förutsättningar för kärnverksamheten, eller kärnprocesserna som författarna av rapporten väljer att använda för den tredje kategorin. De kärnprocesser som lyfts fram som en central del av själva politikförverkligandet är²⁷:

- lagstiftningsprocess
- statlig budgetprocess

²⁷ Det finns en kärnprocess med tydlig hemvist inom Utrikesdepartementet som lämnas ut-anför denna framställning. Det är konsulärt stöd till svenskar utomlands.

- internationell förhandlingsprocess
- förvaltningsärenden som inte ryms inom ovanstående
- myndighetsstyrning
- företräda och främja svenska intressen internationellt
- bidragsprocess.

En av respondenterna i intervjustudien ger på den direkta frågan vad som produceras i RK-fabriken följande, delvis överlappande svar:

- underlag till regeringsbeslut – som senare blir propositioner eller lagförslag
- underlag till regeringsbeslut om ändrade förordningar
- beredningsarbete inför tex ett EU-arbetsgruppsmöte
- myndighetsstyrning
- respons på olika politiska beställningar.

Framförallt den sista punkten förtjänar en diskussion. Även flera andra respondenter vittnar om en följsamhet och lyhörddhet vad gäller den politiska nivåns behov. Någon exemplifierade med att det egna statsrådet med kort varsel ska besöka en samhällsinstitution. Inför besöket, som bevakas av media, behövs underlag om såväl sektorns utmaningar som de lokala förutsättningarna. Den typen av politiska beställningar är tjänstemännen i regel duktiga att svara upp mot. En inte oansenlig del av resurserna inom Regeringskansliet används för denna ryckiga och lite ad-hoc-artade verksamhet.

För att se vad som utgör lejonparten av Regeringskansliets arbete är det dock bättre att studera ärendeförteckning och protokoll från regeringens sammanträden. Noterbart är att de olika ”produkterna” som passerar regeringens sammanträdesbord har delvis olika slutdestination. Mycket landar förstas i riksdagen i form av propositioner. Någonstans runt 200 propositioner brukar gå den vägen varje år. I vissa lagstiftningsärenden har ärendet också passerat lagrådet på vägen. Men det finns andra vägar för ett ärende. I många fall skickas regeringsbesluten direkt till myndigheterna. Regleringsbrev är exempel på ärenden som bereds inom kansliet, beslutas av regeringen och sedan tillställs den berörda myndigheten.

Arbetsätt

Att beskriva arbetsätten inom Regeringskansliet är lika svårt som för många andra specialiserade och professionella arbetsplatser. Det finns också betydande skillnader mellan olika departement. Enligt Premfors och Sundström (2007) finns det ändå ramar som skänker stadga och förutsägbarhet. Nedan diskuteras några av dessa översiktligt.

Av regeringsformen följer att på regeringens sammanträden förredrar departementschefen, det vill säga statsrådet, de ärenden som tillhör det egna departementet. I en bilaga till Regeringskansliets instruktion finns det en lista över de grupper av ärenden, fördelat på förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden som hör till respektive departement, alternativt till Statsrådsberedningen. Där listas också vilka myndigheter och andra organ som hör till respektive departement. I instruktionen går också att läsa att ett ärende ska handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör, i de fall ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden.

Det är också departementschefen som ytterst ansvarar för den beredning på departementet som föregått en dragning för regeringen. Att bereda ett ärende har vanligen inslag av såväl juridik som formalia och ren sakpolitik. Hur beredningen sker och hur komplex den sakpolitiska delen är ser olika ut och följer delvis av karaktären på ärendet. Ett ärende som slutar i ett beslut om ny myndighetschef skiljer sig exempelvis i många avseenden från ett ärende som slutar som en proposition angående ett nytt lagförslag.

Vad som ändå är tydligt reglerat är kravet på gemensam beredning. Ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd och därmed i samråd med berörda departement. Detta kan ta sig olika uttryck. Ibland uppstår interdepartementala arbetsgrupper och ibland sköts det hela genom ett par mejl. I större frågor som till exempel propositioner, lagrådsremisser och kommittédirektiv ska den gemensamma beredningen alltid kompletteras med delning. Med delning avses att det ansvariga departementet distribuerar ett utkast som övriga berörda får en chans att respondera skriftligt på.

Inte minst genom arbetsättet med gemensam beredning och delning, uppfattas Regeringskansliet av många som en förhandlingsorganisation. I beredningsarbetet inför regeringens kollektiva beslut

måste olika frågor förhandlas, olika intressen måste ställas mot varandra. En respondent från intervjustudien 2009 beskrev det så här:

Förhandlingsorganisation – det är ju det det är. (...) Det här med gemensam beredning, det är ju det som är processen som leder fram till regeringens politik, till att regeringen fattar ett beslut på ett regerings-sammanträde, där det ges och tas och förhandlas och frågor lyfts, där man inte kommer överens. Det tycker jag är väldigt påtagligt. Och att det är ett stöd att förverkliga regeringens politik och mejsla fram den. De olika intressena och perspektiven, de möts i den här beredningspro-cessen.

Olikheten bland tjänstemän som representerar olika sakområden ses till och med av vissa som en garanti för demokratin. Konsensus mellan tjänstemännen skulle öka risken för att de tar makten från de folkvalda politikerna. Formen för förhandlingen är den gemensamma beredningen där ärenden visas upp för andra enheter som får möjlighet att kommentera eller kritisera. I fall med oenighet mellan handläggare hissas frågan till nästa nivå i systemet för avdömning, och hela vägen upp till den politiska nivån, om så krävs.

Men givetvis är inte allt inom kansliet pågående förhandlingar. Det finns exempel på hur olika statsråd, och därmed olika departe-ment, kan samlas runt olika samhällsutmaningar. Ett aktuellt sådant exempel är de sex statsråd som gemensamt skrev *Nu måste vi stoppa dödsfallen på jobbet* i en debattartikel i Aftonbladet (2019).

Det finns också exempel på hur nationella samordnare tillsätts för att samordna insatser inom olika områden. Ibland tillsätts dessa sam-ordnare som en statlig utredning. Ett sådant exempel är det pågående arbetet rörande en välfungerande sjukskrivningsprocess (Dir. 2018:27). Men Riksrevisionen (2016) beskriver att det också före-kommer liknande insatser i form av att ett särskilt organ inrättas inom Regeringskansliet. Sådana insatser har förekommit för bland annat hemlöshet och flyktningmottagande.

En annan aktuell variant är det nationella innovationsråd som ar-betar direkt under statsministerns ordförandeskap. Under den före-gående mandatperioden var den breda uppgiften att bidra till Sverig-es utveckling som innovationsnation och en stärkt konkurrens-kraft. Under sommaren 2019 ombildades rådet, men uppgiften lig-ger fast.

Inom Regeringskansliet bildas också emellanåt interdepartementala arbetsgrupper där gemensamma ansträngningar görs inom olika områden. Förhandling och samordning rörande olika ärenden förekommer således parallellt inom Regeringskansliet.

En annan relevant fråga med koppling till arbetssätt är hur ett ärende blir ett ärende? Hur kommer det sig att vissa frågor bereds och andra inte? Premfors och Sundström (2007) har ett svar:

Detta kan ske på olika sätt. Vanligast är att frågor initieras inom de departement och de enheter som ansvarar för frågorna. Men det är inte alls ovanligt att andra departement och aktörer utanför Regeringskansliet initierar frågor.

Att en organisation likt det svenska Regeringskansliet inte sällan tvingas reagera snarare än regera diskuteras bland andra av Niemann (2013). Hon menar att vardagen för både politiker och tjänstemän i hög grad präglas av omvärlden och därmed av osäkerhet. En politisk logik följer inte sällan en medial logik och med kort varsel kan en plötslig kris i samhället ställa om stora delar av verksamheten.

5.3 Kända tillkortakommanden

Regeringskansliet beskrivs ofta som en väl fungerande organisation med förmågan att väga olika intressen mot varandra (se exempelvis Premfors & Sundström 2007). Det är en uppfattning som gärna delas i intervjuer och informella samtal om verksamheten. Inte sällan målar respondenter i olika studier bilden av en effektiv och leveranssäker produktionsapparat som bereder stora mängder av ärenden, ofta under stark tidspress.

Detta avsnitt i rapporten ska dock inte handla om Regeringskansliets förtjänster. Istället ska den smuts, med relevans för föreliggande rapport, som samlats under mattorna vädras ut.

En splittrad myndighet

Regeringskansliet samlades i en gemensam myndighet 1997. Men den splittring som motiverade denna organisatoriska lösning tycks vara svår att råda bot på. I en intern rapport (Regeringskansliet 2001)

från tiden några år efter förändringen, går att läsa följande lätt självförhålligande text:

Regeringskansliets struktur, processer och rutiner är i grunden uppbyggda för en huvuduppgift, att som stab kunna ta fram underlag och bereda politiska prioriteringar fram till beslut av regeringen i form av enskilda beslut, propositioner eller skrivelser till riksdagen. Regeringskansliets förmåga att klara denna uppgift i en förvaltningsmodell som ställer krav på att regeringen fattar beslut som ett kollektiv är värd beundran. Denna förmåga måste anses vara unikt utvecklad och möter även internationellt intresse.

Några rader senare finns dock ett *men*, med koppling till en framtida utmaning att minska organisationens revirtänkande:

Myndigheten präglas fortfarande starkt av en struktur bestående av statsministern med Statsrådsberedningen, de tio viktiga satelliterna (departementen) och stöd- och utvecklingsfunktionen Förvaltningsavdelningen. Omvandlingen till en myndighet har hittills endast till en mindre grad medfört förändringar av dessa grundläggande förhållanden (...).

På uppdrag av dåvarande Förvaltningschefen fick en tidigare överdirektör vid Skatteverket, år 2009, ett uppdrag att se över Regeringskansliet och lämna förslag till hur arbetsformerna skulle kunna utvecklas. I inledningen av rapporten (Regeringskansliet 2009) går att läsa:

Problembilden är tydlig. Regeringskansliet är sedan 1997 en myndighet men utgör i praktiken ingen enhetlig organisation. Departementstrukturen styr fortfarande mycket av det operativa arbetet, planeringen av aktiviteter och resursättning. Samarbetet och samrådsformer i Regeringskansliet präglas av en förhandlingskultur där de egna frågorna blir viktigare att genomdriva än helhetsperspektivet.

I rapporten framhålls också att liknande slutsatser presenterats av bland andra Ansvarskommittén (SOU 2007:10), Styrutredningen (SOU 2007:75) och Förvaltningskommittén (SOU 2008:118).

I den rapport om chefers uppgifter och ansvar som tidigare refererats i detta kapitel (Regeringskansliet 2017) finns följande avsnitt:

Ingen av dem vi talat med har ifrågasatt att Regeringskansliet ska vara en myndighet. Alla säger dock att de anser att en myndighet ännu inte har uppnåtts i praktiken. Regeringskansligemensamma hänsyn tas inte i den utsträckning som egentligen skulle behövas. Skillnaderna mellan departementen upplevs på flera områden som stora. Ingen säger sig veta

med bestämdhet varför Regeringskansliet inte har kommit längre i sin utveckling mot enmyndigheten. En sak som lyfts fram som en viktig faktor är dock att det är svårt för Regeringskansliet att mäkta med en så stor uppgift och samtidigt klara av att uppfylla sina uppgifter gentemot politikerna. Det finns helt enkelt inte tid att lyfta blicken och se helheten.

Det går mot bakgrund av ovanstående att argumentera för att nackdelarna med funktionsindelningen består och att dagens organisation är fortsatt splittrad. Nuvarande insatser och arbetssätt för ökad samordning är inte tillräckliga.

I de flesta fall sitter de anställda utspridda i olika lokaler i Stockholms innerstad. Det är fortsatt ett antal subkulturer och intrycket är att departementen emellanåt fortfarande strävar efter en egen identitet. Rekrytering av personal baseras ofta på sakkunskap och på så vis samlas experter från samma skrå i respektive departement och olikheterna bevaras. Ofta talar de anställda om sig själva som arbetande på det ena eller det andra departementet snarare än vid Regeringskansliet. Lojalitet är ett tydligt karaktärsdrag inom organisationen, men det är främst till det ansvariga statsrådet som lojaliteten knyts.

Det saknas också vad som i andra myndigheter skulle kallas en myndighetsledning, dock inte i formell mening. Enligt den femte paragrafen i Regeringskansliets instruktion är statsministern chef för myndigheten. Men statsministern har många andra viktiga roller, vilket förklarar det relativa tomrummet. Sammantaget är det rimligt att påstå att Regeringskansliet fortsatt, 22 år efter sammanslagningen, är en splittrad myndighet.

Låg reformtakt

Givet de många citaten i föregående avsnitt, från olika rapporter över lång tid, är det måne en övertydlig slutsats att här påpeka att Regeringskansliets egen reformtakt är låg. Men det förtjänar ändå att belysas som en brist.

Det är givetvis möjligt att anföra den motsatta ståndpunkten och hävda att den låga reformtakten varit en framgångsfaktor genom århundradena. Kansliet står där det står mitt i den relativt välmående, svenska förvaltningen. Men givet en önskan att mer framgångsrikt

kunna hantera komplexa samhällsutmaningar ter sig reformtakten ändå som ett problem.

Erlandsson (2007) konstaterar i sin avhandling att politikerna är påtagligt frånvarande när det gäller Regeringskansliets inre liv. Deras intresse tycks istället vara riktat utåt. Detta kan jämföras med det tomrum när det gäller myndighetsledning som påtalades i föregående avsnitt. I inledningen av Erlandssons text finns en passage som även pekar på delvis andra orsaker:

När det däremot handlar om konstruktionen och sjösättandet av interna reformer av Regeringskansliet, om ibland nya, djärva idéer för hur Regeringskansliet självt ska organiseras och fungera, då finns ingen väl utprövad förhandlingsapparat att tillgå, än mindre en modell för hur dessa reformer ska implementeras. Här finns också olika uppfattningar, men intrycket är att man i dessa processer mer famlar sig fram med nygamla recept och lösningar, och om än storslaget i retoriken, ofta halvhjärtat i praktiken.

Det är också till viss del otydligt vem som äger ansvaret att utveckla arbetssätten inom kansliet. Det saknas en särskild funktion för ändamålet. I den interna rapporten (Regeringskansliet 2017) finns ett förslag som går ut på att tydliggöra vilka som biträder statsministern i ledningen av Regeringskansliet. Enligt förslaget bör det av myndighetens instruktion framgå att:

Statsministern i den löpande ledningen av myndigheten biträds av en statssekreterare i Statsrådsberedningen, förvaltningschefen och rättschefen i Statsrådsberedningen.

Därtill kommer ovan nämnda faktum att departementen fortsatt utgör starka subkulturer samt att trycket i "ärendefabriken" är så högt att få maktar med att tänka övergripande och långsiktigt. Skälen till den låga reformtakten tycks vara många och resultatet är en relativt trögrikelig eller, om så önskas, stabil organisation.

Myndighetsstyrning har låg prioritet

I ett föregående avsnitt diskuterades vad som produceras inom Regeringskansliet. Att styra myndigheter presenterades där som en kärnuppgift. Men det är en kärnuppgift med lite solkig kant.

Återkommande riktas kritik mot att myndighetsstyrningen har låg prioritet i förhållande till andra ärenden. I ett av många liknande

exempel beskrivs i den ovan nämnda utredningen (Regeringskansliet 2009) hur styrningsfrågorna behöver prioriteras högre:

Det är angeläget att bryta föreställningen att styrningsfrågor endast berör några få medarbetare i departementen, medan den övriga organisationen arbetar med ”politiken”. Styrningen av förvaltningen, av myndigheter och verksamheter, är en del av politiken och berör alla medarbetare. Det är därför viktigt att organisera arbetet så att styrningsfrågorna ges ökad prioritet och integreras i behandlingen av sakpolitiska frågor i departementen.

I en rapport som gavs ut av Globaliseringsrådet (2009) skrev de båda statsvetarna Möller och Erlandsson i vad de benämnde *PM till statsministern* rakt på sak:

De allra flesta bedömare är i dag överens om att regeringskansliets handläggning av myndighetsfrågor är en byråkratisk process med liten politisk relevans och med låg intern status.

I den interna rapporten om Regeringskansliets chefsstruktur (Regeringskansliet 2017) uttrycks följande:

I princip alla vi har talat med om myndighetsstyrningen anser att den måste utvecklas. En vanlig synpunkt är att det saknas kontinuitet och ett långsiktigt perspektiv för myndighetsstyrningsprocessen. Detta gäller såväl inom departementen som för Regeringskansliet som helhet.

En respondent med mångårig erfarenhet som generaldirektör vittnar om hur frustrerande det kan vara att möta oerfarna medarbetare i samband med myndighetsdialoger mellan myndighet och departement. Hen menar att de absolut kan sitta på relevant sakkunskap, men saknar ofta delar av den helhetsbild som myndighetschefen kommer med. I och med att de dessutom byts ut i relativt hög takt så drabbas kontinuiteten. Trots att vissa departement då och då gör försök att prioritera frågan och testa nya arbetssätt tycks den grundläggande problematiken kvarstå.

I en annan intervju lyfter respondenten fram en förklaring till sakernas tillstånd. Hen menar att många andra av uppgifterna inom kärnverksamheten på olika sätt genomgår kvalitetskontroll. Till exempel beredningen av en lagrådsremiss, som i ett senare skede ska passera och kvalitetssäkras av lagrådet, är svår att prioritera ned när det kommer till resurssättning. På samma sätt är det ingen som vill prioritera ned en proposition till riksdagen. Däremot märks det inte

så väl om det, i en resursträngd situation, tummas på myndighetsstyrningen. Den ska förvisso passera regeringens bord, men ofta enbart som sammanklumpade ärenden utan diskussion.

Det går också att argumentera för att merparten av de anställda på Regeringskansliet har sin uppmärksamhet riktad uppåt. Att styra myndigheterna är sällan en prioriterad fråga för statsråden och av det följer en mer styvmoderlig behandling från kansliet som helhet.

Det lilla huvudet har begränsad analyskapacitet

Tidigare i kapitlet introducerades dualismen som en central ingrediens inom den svenska förvaltningen. Ett särdrag är det lilla huvudet (Regeringskansliet) som på armlängds avstånd styr den stora kroppen (myndigheterna).

Niemann (2013) talar om en ”liten och överlastad organisation” i sin avhandling om normer och rollförväntningar i Regeringskansliet. Hon beskriver kansliet som litet i förhållande till omfattning och komplexitet i de frågor som hanteras: ”Detta gör att överlastning kan sägas vara ett ’evigt’ och olösligt problem i denna typ av organisation.” En liknande iakttagelse görs av Premfors och Sundström (2007) som uttrycker att ”det är en märkvärdigt liten organisation”, givet vidden och svårigheterna i dess uppgifter. De senare ser dock kansliets litenhet som en direkt förutsättning för att verksamheten ska kunna fungera. I korthet kan deras argumentation sägas bygga på att beredning till stora delar sker genom vad de kallar tyst samordning, eller antecipering. Det innebär att tjänstemän är väl förtrogna med andra tjänstemäns ståndpunkter och kan på så vis ta hänsyn till dessa utan en aktiv kontakt. Om Regeringskansliet skulle bli större skulle denna form av beredning kraftigt försvåras.

Detta kontrasteras av till exempel Molander et al. (2002) som argumenterar för att antalet anställda inom Regeringskansliet borde utökas med cirka 1000 personer. Författarna önskade se strategiska enheter för olika politikområden på departementen. I sin argumentation lyfte de bland annat fram obalansen mellan kroppen och huvudet:

Some agencies take their job seriously and produce vast amounts of information on output, performance, or even productivity. Even so, the Government Office is unable to process the information and integrate

it into the political process. If delegation of authority is to work, feedback from the principal to the agent is fundamental to the working of the system. But the absence of strategic capacity makes it highly unlikely that appropriate reactions be generated.

I den tidigare nämnda rapporten som statsvetarna Möller och Erlandsson skrev på uppdrag av Globaliseringsrådet (2009) diskuteras det analytiska och strategiska arbete som ändå görs inom Regeringskansliet:

Poängen men samtidigt problemet är att det arbete som sker i dessa sammanhang hamnar vid sidan av det reguljära arbetet på departementen. Få personer i regeringskansliets handläggande verksamheter ser några användbara resultat av analyserna och det långsiktiga strategiarbetet. Enligt flera intervjupersoners bedömningar beror detta på att det som kommer fram sällan är policyrelevant.

Det är inte vare sig tid eller plats att ytterligare diskutera Regeringskansliets storlek i denna rapport. Men det går att argumentera för att det dagliga beredningsarbetet inte i tillräckligt hög grad färgas av analytiskt och strategiskt arbete. Behovet av att i detta avseende stärka den centrala regeringsmakten är en pågående diskussion i många europeiska länder och inom OECD.

Samordningen är otillräcklig

Att det föreligger brister vad gäller samordningen inom Regeringskansliet är närmast att betrakta som ett ingångsvärde i denna rapport. Det finns dock de som anser att denna "eviga fråga" får alltför stort utrymme.

I en antologi från Statskontoret (2015) behandlar Molander frågan om sektorisering och kritiken mot samordning. Några allvarliga konkreta brister som kan hänföras till sektoriseringen är enligt författaren svåra att finna:

Den gemensamma beredningen i Regeringskansliet och remissförfarandet är mekanismer som säkerställer rimligt allsidiga belysningar av författningsförslag. Det finns också en tradition av att skapa interdepartementala eller myndighetsövergripande arbetsgrupper för de problem som inte ryms inom den existerande sektorsindelningen.

Molander betonar samtidigt att en institutionsgräns är ett potentiellt hinder för en effektiv hantering av gränsöverskridande frågor och att

det givetvis kan finnas problem. Vidare lyfts risken med ”övertalningsdefinitioner” fram, såsom fragmentering och stuprör. Liknande resonemang finns i Premfors och Sundström (2007) där de påtalar att samordning är ett positivt laddat ord och att argument för ökad samordning därmed sällan behöver preciseras. Samma författare påpekar att kritiken sällan är empiriskt grundad.

Därför är det intressant att studera den rapport som nyligen författats inom ramen för Regeringskansliets egen verksamhet. Där påtalas att det finns ett stuprörstänkande, till och med inom departementen, vilket försvårar att departementens resurser används på ett sätt som ligger i linje med de politiska prioriteringarna:

Vi anser därför att det måste till ett tydligt ansvar för just ett ”helhets-tänk”. Detta ansvar bör ligga på de opolitiska chefstjänstemännen. På så vis betonas att dessa har ett kollektivt ansvar för departementet som helhet (...).

Det skulle mot bakgrund av ovanstående vara möjligt att inta ståndpunkten att samordningen inom Regeringskansliet både fungerar och uppvisar brister. En sådan nyanserad bild ges av Möller och Erlandsson i rapporten från Globaliseringsrådet (2009). Särskilt intressant är deras påpekande att tjänstemännen så tydligt är bundna till en del (ett departement) och kan ha svårt att beakta en större helhet (regeringens mer kollektiva perspektiv):

Sektoriseringen är förvisso en nödvändig konsekvens av att det i regeringskansliet ska vägas samman olika ståndpunkter. Detta ligger i uppdragets natur. I samordningen inför de beslut som fattas ska den existerande modellen tydliggöra de värdekonflikter som finns när olika intressen bryts mot varandra. Men den gemensamma beredningen tenderar att vara alltför konfrontativ, och en bidragande orsak till det kan vara att de opolitiska tjänstemännen ofta förhandlar om sådant som i grunden är politiska ställningstaganden. Dessa tjänstemän har ett annat och mer begränsat mandat eftersom de företräder det egna departementet snarare än regeringen och regeringskansliet i dess helhet. Den rollsammansättning som här förekommer är dock svår att undvika (...).

En pragmatisk bild av den gemensamma beredningen ges i en intervju från studien 2009. Enligt respondenten tycks inte mekanismen vara tillräcklig för komplexa frågor. Det är helt enkelt svårt att hålla samman frågor över departementsgränser:

Ofta kommer saker som har beröringspunkter upp väldigt sent i form av gemensam beredning. Och ofta blir det då mer en marginaldiskussion än grundläggande förutsättningar för hela jobbet.

En annan respondent ger uttryck för samma frustration och menar att det finns möjligheter att förhandla om detaljer och om uppdrag till myndigheter, men inte om övergripande frågor:

Den här förhandlingen – det funkar när det är små konkreta saker man ska förhandla om, men det funkar inte när man ska ta hand om hur systemen hänger ihop. (...) det handlar bara om hur man drar ärendena i den här fabriken, och en del av det är att förhandla, och det finns inget utrymme eller intresse av att utveckla förmågan att sätta sakfrågorna i ett sammanhang. (...) det blir en sån självklarhet att man inte ens förväntar sig att man ska kunna lösa övergripande frågor.

Av den senaste förvaltningspolitiska propositionen (Regeringens proposition 2009/10:175) framgår att regeringen inte heller är övertygad om att organiseringen och arbetssätten inom Regeringskansliet är de bästa för att stödja regeringens kollektiva beslutsfattande:

Uppgifter och ansvarsfördelning ska, liksom Regeringskansliets organisation, vara utformade på ett sätt som stödjer regeringens kollektiva beslutsfattande. Det är angeläget att arbetet med tvärsektorieella frågor bedrivs på ett effektivt sätt. Det behövs kunskap om hur sektorsövergripande arbete bedrivs och förslag på ändamålsenliga arbetsformer som ger förutsättningar för en effektiv styrning. Mot denna bakgrund bör en översyn av Regeringskansliet göras.

Kristina Persson, tidigare statsråd inom Statsrådsberedningen, skrev kritiskt på DN Debatt (Dagens Nyheter 2016) strax efter det att hon fått lämna regeringen. Hon beskriver i artikeln sin upplevelse av hur revir och starka låsningar till silos försvårar det långsiktiga arbetet med att förverkliga intentionerna i Agenda 2030:

Det är fråga om att få fart på system-transformativa processer, som omfattar många olika aktörer och som måste initieras, ledas och koordineras högst upp i det demokratiska systemet. När den funktionen inte finns eller är alltför svag uppstår brister, motstånd och problem längre ner i systemet. Den centrala ledningsfunktionen – statsrådsberedningen – måste ha stark legitimitet, ett strategiskt tänkande och betydande analyskapacitet för att kunna svara upp mot behoven.

Liknande kritik riktade Fransson och Quist (2010) mot Regeringskansliets oförmåga att stödja regeringens målsättning kring innovation i samverkan. I rapporten beskrivs tillkortakommanden vad gäller såväl när politiska idéer ska konkretiseras som när gemensamma initiativ ska finansieras och realiseras. Ett problemområde som lyftes fram var det faktum att berörda inom Regeringskansliet och myndigheterna saknade gemensamma mötesforum:

Inte vid något tillfälle samlas den interdepartementala arbetsgruppen och representanter för de fyra myndigheterna i samma rum. Istället kommunicerar man via pm och andra dokument. Beteendet är kännetecknande för den svenska modellen med självständiga myndigheter på en armlängds avstånd. Men vi undrar hur lång en arm måste vara? Vad hade hänt om det fanns former i regeringskansliet för att bjuda in och förutsättningslöst diskutera med myndigheterna? I nuvarande praktiker sig sådana lösningar som främmande. Men vi har svårt att se nyttan med att i så hög grad skilja individer på olika nivåer från varandra.

Det är som sagt många, och över en lång period, som lyft fram oförmågan att samordna olika sektorer inom den svenska förvaltningen. Regeringskansliet får sin beskärda del av denna kritik. Förhandling som grundläggande metodik tycks inte fungera optimalt när det kommer till att förverkliga regeringens kollektiva beslut.

Sammanfattning

I detta avsnitt har kända tillkortakommanden, med relevans för föreliggande rapport, när det gäller Regeringskansliet redovisats. I de flesta fall är kritiken hämtad från skriftliga källor, ibland författade för många år sedan. Det är därför viktigt att påpeka att de intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie styrker bilden av att det är kvardröjande brister som redovisats. Det är samtidigt på sin plats att åter påpeka att Regeringskansliet har många starka sidor och att vi talar om en verksamhet som på många sätt är välfungerande.

Inledningsvis diskuterades det faktum att Regeringskansliet, trots att det gått mer än 20 år sedan myndighetsreformen, ännu är en splittrad verksamhet. Departementen är fortsatt den egentliga entitet som många anställda känner tillhörighet till och det är viktigt att bevaka detta intresse. I det ljuset är det inte svårt att se hur regeringens kollektiva beslutsfattande vilar på en omfattande förhandlingsapparat.

Därefter diskuterades den låga reformtakten och det faktum att den politiska myndighetsledningen ofta har annat fokus är den egna beredningsorganisationen. Vidare att myndighetsstyrningen återkommande tycks prioriteras ned. Avsnittet avslutades genom att påtala brister när det kommer till analyskapacitet och samordning.

Efter en relativt lång inflygning finns nu förutsättningar att besvara den fråga som kapitlet inleddes med. Hur kan det komma sig att idén om en regeringsnära utvecklingsmiljö inte får fäste inom det svenska Regeringskansliet?

5.4 Samverkande faktorer som förklarar

Det svenska Regeringskansliet har förbättringspotential. Inte minst när det gäller förmågan att hantera komplexa samhällsutmaningar. Många har påpekat avsaknaden av strategiska angreppssätt för ökad samordning. Brister har påtalats och olika lösningar har målats upp. Ambitionen med detta kapitel är att förstå varför idéerna inte får fäste.

Under en av intervjuerna i studien användes en metafor om att inte vilja leka med en boll:

Det är många som genom åren stått utanför Regeringskansliet och kastat in en jättefin och rolig boll med tillhörande uppmaning: ”Hej därinne. Den här skulle vara bra för er att leka med!” Det dröjer dock inte länge innan bollen kommer farande ut igen. ”Hur kan det komma sig? Den som är så jättefin och rolig”.

Nedan argumenteras för att det är flera olika, samverkande faktorer som tillsammans skapar vad som utifrån skulle kunna framstå som motstånd. Motstånd är dock sannolikt fel begrepp. Det signalerar medvetenhet och en fientlig hållning, vilket inte riktigt verkar vara fallet. Istället tycks det röra sig om två icke-kompatibla storheter. Det verkar helt enkelt inte vara realistiskt att etablera en utvecklingsmiljö inom Regeringskansliet. Men den diskussionen kan vänta något. Först presenteras, i tur och ordning, de fem samverkande faktorer som förklarar varför Regeringskansliet inte ”vill leka med den inkastade bollen”.

Makt

Det är omöjligt att gå förbi makt i denna analys. Tidigare i detta kapitel har bilden av departementen som den centrala byggklossen inom Regeringskansliet målats upp. Det är här som ärenden bereds. Det är här som myndighetsdialoger sker och kommittédirektiv skrivs.

Lojaliteten till departementets statsråd beskrivs av respondenterna som orubblig. Den överskuggar det faktum att regeringens beslut fattas kollektivt. Definitionen av ett gott jobb är att försvara det egna territoriet i det ständigt pågående förhandlingskriget. Att formulera sig så att ärendet passerar gemensam beredning är alltid att betrakta som en seger.

I toppen av varje departement sitter en ledning bestående av både politiska och opolitiska tjänstemän. Statsråd och statssekreterare utgör den ena halvan och expediteschef, rättschef och administrativ chef den andra av vad som i många fall är en stark legering. Om inflytandet över regeringens politik ses som en konstant så innebär alla initiativ som betonar system, samordning och gränsöverskridande att makt flyttas från departementen och därmed departementsledningarna.

Under intervjuerna har två tidigare händelser lyfts fram för att illustrera en delvis annan dimension av maktspel inom Regeringskansliet.

Den första är den *utredning om framtiden* som dåvarande statsrådet Alva Myrdal ledde under början av 1970-talet. Utredningen resulterade i en strategisk funktion på Statsrådsberedningen med namnet *Sekretariatet för framtidsstudier*. Sekretariatet inrättades 1973 och skulle bistå regeringen med olika underlag för att berika det politiska samtalet. Det utgjorde en centralt placerad, analytisk enhet. Enligt flera respondenter blev enheten snart till ett problem för den politiska nivån. Att ha relativt fria och analytiskt starka medarbetare så nära statsministern blev emellanåt problematiskt. Tänk om analyserna visade "fel"? Risken var att enheten skulle bidra till att bygga in svårhanterliga konflikter. 1980 "omplacerades" enheten till Utbildningsdepartementet och 1987 fick sekretariatet sedan lämna Regeringskansliet²⁸.

²⁸ Sedan 1987 har arbetet fortsatt i den självständiga stiftelsen "Institutet för framtidsstudier".

Den andra händelsen inträffade strax efter regeringsbildningen 2014. Kristina Persson utnämndes till statsråd med ansvar för bland annat framtidsfrågor och placerades i Statsrådsberedningen. Att verka i Regeringskansliet utan "eget stuprör" var en utmaning som flera respondenter menar att statsrådet tog sig an med entusiasm. Enligt Perssons tidigare refererade debattartikel ska hon ha lagt 108 olika förslag, som alla var baserade på olika analysgruppers arbete. Förslagen skar i många fall tvärs igenom sektorer och departement. Det strategi- och analysarbete som statsrådet påbörjade blev dock kortvarigt. Hon fick utan närmare motivering lämna rollen redan under mandatperiodens första hälft. Det saknas egentliga belegg för att det var just hennes analytiska arbete med utgångspunkt i Statsrådsberedningen som gjorde att hon fick lämna regeringen. Flera respondenter menar dock att så var fallet, vilket isåfall ytterligare åskådliggör att det finns maktstrukturer inom Regeringskansliet.

Man kan behöva lösa saker på riktigt

Den orsak som nu ska diskuteras till varför propåerna om en egen utvecklingsmiljö kan ha svårt att få fäste kan uppfattas som cynisk och med ett stråk av politikerförakt. Flera av respondenterna i studien har dock varit eller är politiker i ledande ställning.

Den allmänna bilden av ledande politiker är att de har makt och stora möjligheter. En alternativ bild är att politiker följer med i en dans som de sedan länge har tappat möjligheten att koreografera.

Ponera en ledande politiker som är osäker på vem i dansen det egentligen är som för. Att då erbjudas bättre verktyg för att lösa samhällsutmaningar kan vara problematiskt. Samhällsutmaningar innehåller ofta inlåsningar, målkonflikter och komplexitet som gör dem otydliga och riskfyllda. Att slippa konkreta handlingar och aktiviteter och istället flytta fokus till resurser (1000 poliser) kan säkert framstå som en attraktiv väg. Att visa handlingskraft reduceras då till en kommunikativ insats med tydlig koppling till statsbudgetens fördelning.

Samtidigt som det kan vara frustrerande för en politiker att sakna konkreta verktyg för att åtgärda samhällsutmaningar, bör det lyftas fram att verktyg kan skapa en oönskad förväntan. Att sitta still i den trygga och "välfungerande" beredningsmaskinen, med möjligheten

att då och då påvisa ”handlingskraft” kan vara lockande, för ”snart är det val igen”.

En variant på temat återkopplar till tidigare diskussioner om personerna på Regeringskansliet som en samhällets elit. Avståndet är långt från de vackra målningarna i kansliets korridorer till de medborgare som sitter fast i en Kafka-liknande situation, kanske mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i frågan om familjens försörjning. Avståndet gör det svårare att se samhällets problem. Distansten och oförmågan att hantera verklighetens skruvar och muttrar gör det svårt att komma till en lösning.

Ordning och reda

Att agera korrekt är viktigt för de anställda inom Regeringskansliet. Den med intresse för organisationskultur skulle säkert, i samband med en kartläggning av artefakter, lägga märke till att det är tyst, välstädat och välstrukturerat. Att organisationen skulle vara överlastad och att arbetstakten är hög är inget som ger tydliga avtryck för en besökande. Kanske är det så enkelt att ordning och reda skänker en känsla av kontroll och något invariant i en annars lätt kaotisk situation? Tydlighet vad gäller ansvar och vem som gör vad, transparens, spårbarhet samt en tydlig arbetsgång kanske är helt nödvändigt för att hantera situationen?

Tidigare har beskrivits att det finns en ordning som sorterar olika ärenden till olika departement. Var sak på sin plats. Storheter som inte passar in sorteras ändå till ett departement, så att det ska bli tydligt vem som ansvarar för beredning och senare föredragning. Det nämndes också att det är respektive departementschef (statsråd) som ytterst ansvarar för den beredning som föregår en föredragning för regeringen.

Det konstitutionella ansvarsutkrävandet vilar tungt över korridorerna. Riksdagens konstitutionsutskott begär löpande ut handlingar för olika ärendeprocesser och kontrollerar att allt har gått rätt till. Ingen vill vara den som orsakat ett formellt fel i en beredning, särskilt inte om felet kan drabba det egna statsrådet.

Under senare år har det förekommit flera uppmärksammade fall där brister fått statsråd och/eller statssekreterare att ifrågasättas och

ibland lämna sina poster. Under författandet av denna rapport blossade det till exempel åter upp en diskussion om vad som hänt mellan Socialdepartementet och Försäkringskassan i samband med en tidigare generaldirektörs avgång. I en tidningsartikel (Dagens Nyheter 2019) kommenterade ordföranden i riksdagens socialförsäkringsutskott, Maria Malmer Stenergard (m), det faktum att statsrådet sagt sig vara ovetande om vilka kontakter hennes tjänstemän på departementet tagit med Försäkringskassan:

Annika Strandhäll är ytterst ansvarig för vad som sker på hennes departement under hennes vakt. Det är hon som måste skapa rutiner för att viktiga grundlagsfrågor måste hanteras korrekt. Hon kan inte gömma sig bakom att hon inte vetat.

Citatet illustrerar det ansvar som vilar på departementscheferna. Av intresse för föreliggande studie är hur ansvarsutkrävandet kan bidra till bevakandet av organisatoriska gränser inom Regeringskansliet. Tjänstemännen håller sig gärna innanför linjerna eftersom risken är påtaglig att fel spiller över och fläckar ned det ansvariga statsrådet.

Tjänstemännens lojalitet är som sagt hög och knuten till det egna departementet, snarare än till regeringen som helhet. Att det är just det egna statsrådet som hålls ansvarig förklarar mycket av denna lojalitet. Tjänstemännen vakar över sig själva och varandra för att undvika formella fel. Den stora andelen anställda med juridisk utbildning riskerar, enligt några av respondenterna, att sätta fokus på formalia framför gränsöverskridande lösningar.

Ord som gränsöverskridande, experiment och nyfikenhet passar inte riktigt in i denna miljö. Etableringen av en utvecklingsmiljö framstår som en risk.

Kapacitet

Precis som i flera tidigare studier pekar respondenterna på det faktum att Regeringskansliet är en överlastad verksamhet med liten utvecklingskraft. Det finns högt ställda krav på att svara upp mot olika former av beställningar och arbetstakten är hög. Det finns en utbredd uppfattning om lite eller inget slack som på kort sikt kan omvandlas till reformutrymme. ”Maskinen är för stark”, som någon uttryckte det.

Det uttrycks också en oro inför att reformera verksamheten, oavsett riktning. Kansliet utgör ett viktigt instrument för sittande regering. Dagens arbetssätt är kanske inte optimala, men ändå funktionella. Att slå sönder vad som fungerar för att ersätta med något okänt lockar få i beslutande ställning. Det är dessutom kutym att bjuda in oppositionen till överläggningar om större reformer rörande organisering och/eller arbetssätten inom Regeringskansliet vilket ytterligare kyler ned frågan. Det finns också naturligt en inbyggd vördnad för en samhällsinstitution med flera hundra år på nacken i maktens tjänst.

Givet dessa förutsättningar är det mindre intressant vilken idé som presenteras eller hur många kritiska rapporter som skrivs om verksamheten. Vad som skulle kräva kapacitet i form av tid och engagemang för att realiseras betraktas i en dylik miljö som något man bör hålla ifrån sig.

Förlamande väntan

Regeringskansliet saknar som sagt en myndighetsledning i samma form som andra myndigheter. Men det är ändå tydligt i intervjuerna att de opolitiska tjänstemännen inte ser sig kunna stärka analys- och samordningskapaciteten inom Regeringskansliet utan en tydlig politisk beställning från myndighetsledningen. Den bilden överensstämmer med den som gavs i intervjustudien för tio år sedan. Redan då redovisade centralt placerade cheftjänstemän god probleminsikt. Men på en direkt fråga om varför inte konkreta förslag om hur analys- och samordningskapaciteten skulle kunna öka, bollades frågan direkt vidare till den politiska nivån. Att det var ett politiskt ansvar att initiera något sådant gick inte att ta miste på.

Det som är intressant i föreliggande intervjustudie är att det bland respondenterna finns flera nuvarande eller tidigare politiker med erfarenhet av ledande ställning inom Regeringskansliet. När de konfronteras med bilden från de opolitiska tjänstemännen, både från nu-tid och för tio år sedan, reagerar de på ett oväntat sätt. Av svaren går att utläsa att de snarast ser på det på diametralt motsatt sätt. Att de ser sig själva mer i termer av tillfälliga gäster hos de opolitiska tjänstemännen. Som gäst förväntar man sig att basala funktioner hanteras

av de mer stadigvarande bosättarna. Att stärka analys- och samordningskapaciteten inom kansliet är inget som de opolitiska tjänstemännen borde behöva en beställning för att genomföra.

Det är som att de två parterna, de politiska och de opolitiska, tyst väntar på varandra. Båda förutsätter att bollen ligger hos den andre. Om tolkningen äger någon giltighet kan det beskrivas som en förlamande väntan. Denna förlamande väntan kan därmed sägas utgöra den sista delen av svaret på hur det kan komma sig att idén om en regeringsnära utvecklingsmiljö har svårt att få fäste.

5.5 Avslutande diskussion

Ingången i detta kapitel var en ärlig och uppriktig fråga om hur det kan komma sig att vissa nyttiga idéer inte tycks få fäste inom Regeringskansliet. Detta trots att många rapporter, över lång tid, påpekat brister vad gäller till exempel den samlade analys- och samordningsförmågan.

Svaret har visat sig bestå av flera faktorer, vilka presenterats och diskuterats ovan. Som första område framhölls risken att delarna, det vill säga departementen, ska förlora makt. Därefter fördes en diskussion om den politiska logiken i relation till viljan att lösa komplexa samhällsutmaningar. Att testa, experimentera och arbeta gränsoverskridande utmanar tydligt Regeringskansliets maskineri som bygger på ordning och reda. Som Statskontoret (2019) påpekar så kan en väsensskild verksamhet vara svår att inordna i Regeringskansliets linjeorganisation. Verksamheten hade annars kunnat beskrivas i ett organ inom Regeringskansliet, likt flera av de senaste årens nationella samordnare. Det går också att argumentera för att kapaciteten i form av tillgänglig tid och uppmärksamhet begränsar möjligheten att ta till sig nya idéer. Avslutningsvis presenterades bilden av en förlamande väntan där de två parterna, de politiska och de opolitiska, tycks avvakta den andres initiativ.

Utifrån vad som beskrivits i detta kapitel går det givetvis hävda att det finns utvecklingspotential för det svenska Regeringskansliet. Säkerligen finns det skäl att överväga reformer inom vissa områden. Men när det gäller det specifika område som behandlas i föreliggande rapport finns det anledning att ifrågasätta den grundläggande idén om att inrätta en utvecklingsmiljö inom Regeringskansliet.

Slutsatsen är att en sådan kropp troligen skulle utgöra ett alltför främmande inslag. Det finns sannolikt ingen god prognos för vare sig etablering eller överlevnad i denna miljö. Det skulle troligtvis krävas omfattande reformer, kanske till och med ett ifrågasättande av dualismen, för att det ska vara meningsfullt att föreslå en placering inom Regeringskansliet. Detta är en i flera avseenden ny och värdefull kunskap. Med avseende på idén om en regeringsnära utvecklingsmiljö så finns det goda skäl att inte föreslå en placering på Regeringskansliets insida.

6 En väg framåt

Litteraturen, försöken och kartläggningarna i tidigare kapitel indikerar att med en egen utvecklingsmiljö skulle regeringen få ytterligare politiska verktyg. Sektorövergripande samhällsutmaningar skulle kunna angripas med större kraft. Med förmåga att utveckla hela tjänstsystem skulle betydande samhällsekonomiska vinster kunna uppstå.

Poängen är inte att tvinga fram eller att styra utformningen av de lösningar som utvecklas. Praktiskt ska regeringen mest bidra genom att undanröja de hinder som aktörerna kan stöta på, exempelvis i form av missriktad styrning. Inte heller handlar det om att åsidosätta det ansvar för samverkan och utveckling som följer av lag och förordning och är en naturlig del av myndigheternas uppgift.

Vissa samhällsutmaningar kräver dock professionellt stöd och neutral vägledning på en legitim arena. Genom sin särställning är det bara regeringen som kan erbjuda något sådant. På regeringens inbjudan torde det kunna garanteras att deltagandet från alla systemnivåer blir brett, trots att det måste ske frivilligt.

Med tillgång till en egen utvecklingsmiljö kan regeringen bjuda in myndigheter och andra aktörer för att lösa ut sådana gemensamma samhällsutmaningar som visat sig svåra att komma åt med befintlig struktur för utveckling, samverkan och styrning.

I föreliggande kapitel förordas att den nya miljön etableras som en gren med särskilda egenskaper inom kommittéväsendet:

Kommittéformen förenar det oberoende som förknippas med att vara en myndighet med det politiska mandat som kommer av närheten till regeringen. Kommittéerna uppfattar att det ger verksamheten en legitimitet och status som innebär att de kan få genomslag. (Statskontoret 2019)

Inom kommittéväsendet skulle utvecklingsmiljön uppfattas som oberoende och opartisk samtidigt som den skulle stå i dialog med

politiska beslutsfattare. Likväl skulle den inte störa den väsensskilda, vältrimmade och verkligt regeringsnära verksamheten inom Regeringskansliet.

Den väg framåt som här skisseras innebär bland annat att miljön:

- inrättas tillsvidare och utan bortre tidsgräns, likt Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO, Dir. 2007:46)
- inte medför några nya utgiftsposter i statsbudgeten
- inte medför några juridiska konsekvenser (eftersom den inte inkräktar på myndigheternas fristående ställning eller deras ansvar att samverka)
- inte kräver någon ny mottagarkapacitet eller andra förstärkningar inom Regeringskansliet.

Först i kapitlet diskuteras några egenskaper hos det befintliga kommittéväsendet som är relevanta vid adderandet av en varaktig utvecklingsmiljö. Därefter följer en beskrivning av hur den nya grenen skulle kunna utformas. Avslutningsvis diskuteras innehållet i kapitlet i förhållande till den befintliga infrastruktur för utveckling som beskrevs i kapitel 4.

6.1 Det befintliga kommittéväsendet

Det svenska regeringskansliet är i en internationell jämförelse litet. Kommittéväsendet har under mer än 400 år kompletterat den beredningsapparaten som beskrivits i kapitel 5. Det används som regeringens flexibla verktyg för svåra frågor och kan hantera skiftande förutsättningar. Om en varaktig utvecklingsmiljö ska adderas finns vissa egenskaper hos kommittéväsendet som här behöver diskuteras.

Anslaget delas mellan departementen

Kommittéväsendet utgör en möjlighet för regeringen att utreda frågor av olika slag. Det kan finnas olika skäl till att en fråga prioriteras, men prioriteringen är alltid i regeringens händer.

För kommittéväsendet finns ett samlat anslag i statsbudgeten. Statsrådsberedningen har ett sammanhållande ansvar inom Regeringskansliet.

Enligt Statsrådsberedningens senaste kommittéberättelse (Regeringens skrivelse 2018/19:103) var de samlade kostnaderna för pågående utredningar under 2018, inklusive utgifter för konsultationer, närmare 500 Mkr.

En utredning har som regel sin hemvist i något av departementen. Fördelningen av medel för utredningar inom olika sektorer baseras på en politisk prioritering. Det samlade anslaget fördelas alltså inte jämnt mellan departementen.

Del av anslaget kan även reserveras för utredningar direkt under Statsrådsberedningen.

Inom Regeringskansliet men ändå utanför

Inför ett kommittéuppdrag formuleras ett direktiv. I regel skrivs direktivet av en handläggare på det ansvariga departementet. Beredningen följer rutin och det slutliga direktivet hamnar på regeringens bord för beslut.

Det är alltså regeringen som äger direktivrätten. Direktiv kan skrivas förhållandevis öppet eller med en mer målinriktad ansats. Form, innehåll och tidsramar varierar i hög utsträckning.

Regeringen äger även utnämningmakten och avgör vem eller vilka som ska ingå i respektive kommitté. När väl kommittén är tillsatt så utgör den en egen myndighet och arbetar självständigt och på visst avstånd från uppdragsgivaren.

För att ändå säkra dialogen mellan kommittén och departementet kan departementstjänstemän förordnas som experter i kommittén. Då får Regeringskansliet även en direkt insyn i verksamheten och beslutsfattandet (Statskontoret 2019).

Den formella placeringen för kommittéanställda är inom Regeringskansliet. På deras passerkort står det "Regeringskansliet" och de har mejladresser som slutar med "@regeringskansliet.se".

Ändå är det tydligt att de kommittéanställda inte är en del av den normala beredningsapparaten inom departementen. Placeringen kan sägas vara på Regeringskansliet, men ändå utanför.

Kommittéer i många former

Kommittéväsendet ger utrymme för olika former och uppdrag. En vanlig form är ensamutredaren som tillsammans med ett mindre sekretariat utreder en fråga under en kortare tid. En delegation består som regel istället av ett antal delegater som arbetar tillsammans med ett sekretariat. Ytterligare en variant är att tillsätta en parlamentarisk kommitté. I det senare fallet är flera politiska partier representerade för att underlätta ett framtida beslut i riksdagen. Sammantaget kan det sägas att formerna är många.

Utredningstiden kan också variera. Det vanliga är att det finns en tydlig bortre gräns när kommittén förväntas avsluta sitt uppdrag. Undantag finns i form av tre analyskommittéer: ESO (Dir. 2007:46), EBA (Dir. 2013:11) och Delmi (Dir. 2013:102). Den äldsta är ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) som arbetat utan tidsgräns sedan 2007. ESO har som uppdrag att bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida samhällsekonomiska och finanspolitiska avgöranden. Direktiven är allmänt hållna för att ge ESO:s styrelse ett stort utrymme att själv avgöra vad som ska belysas i olika studier. Direktiven understryker att arbetet ska bedrivas självständigt.

Till de tydliga nackdelarna med långvariga kommittéer hör vad Statskontoret (2019) påpekar om att de tidsbegränsade anställningarna inom kommittéväsendet, utan möjlighet till lönerevision, inte passar för en varaktig verksamhet som måste säkra sin kompetensförsörjning.

Resulterar i betänkande och fortsatt beredning

I de flesta fall avslutas en utredning med att kommittén rapporterar sina slutsatser i ett betänkande. Det finns en särskild rapportserie (SOU - Statens Offentliga Utredningar) där betänkanen publiceras i takt med att utredningar avslutas²⁹.

Det är tydligt att ansvaret för innehållet i ett slutbetänkande är kommitténs. Texten är självständigt formulerad. Samtidigt är det vanligt med täta avstämningar med huvudmannen. Få utredningar vill lämna förslag utan politisk livskraft. Det går att tala om en självständighet med vissa informella inskränkningar.

²⁹ Alla publikationer i SOU-serien är dock inte slutbetänkanen.

Betänkandet sluter cirkeln och ärendet landar åter på ansvarigt departement för fortsatt beredning. Kommittén har återlämnat sitt uppdrag och kan därmed upplösas.

Det vanliga i ett betänkande är att det innehåller förslag av olika slag, men också information om hur förändringarna ska finansieras och en konsekvensanalys. Om departementet bedömer det som fruktbart, så kan hela betänkandet gå ut på remiss till olika instanser som får en möjlighet att yttra sig om innehållet. Vad, om något, som till sist landar på regerings bord för beslut är ett resultat av den fortsatta beredningen inom departementet.

6.2 En ny gren inom kommittéväsendet

I detta avsnitt beskrivs först den nya resursstruktur som här föreslås ska berika kommittéväsendet och utgöra stommen i den nya utvecklingsmiljön. Därefter diskuteras hur gången i ett ärende skulle kunna se ut, från politisk prioritering och framåt.

En ny resurs

På Garnisonen, eller kanske i Vinnovas lokaler, etableras en varaktig miljö som befolkas av ett antal utvecklingsorienterade och analytiskt drivna personer. I likhet med sina internationella förebilder kan utvecklingsmiljön beskrivas i termer av en insatsstyrka eller ett labb, men det är mindre väsentligt. Genom sin förmåga att facilitera utveckling, sin flervetenskapliga och praktiska utvecklingskompetens och sin regeringsnära ställning, ska den bidra till regeringens förmåga att ta sig an komplexa samhällsutmaningar.

Ett kännetecken på de utmaningar som avses är att värdeskapandet mellan aktörerna har uppvisat varaktiga och tillsynes svårbemästrade brister. I utvecklingsmiljön ska det gå att starta upp och få fart på sådan systemutveckling som visat sig vara en övermäktig uppgift för den mer ordinarie samverkan som förväntas ske enligt myndighetsförordningen.

En aktuell utmaning vore exempelvis att tillsammans med Trafikverket, tågoperatörer och upphandlade entreprenörer ta sig an punktligheten i järnvägstrafiken. Även sådana utmaningar som utvecklingsmiljöerna på meso- och mikronivån efterlyser regeringens

hjälp med att lösa ut skulle kunna hanteras (kapitel 4). Exempel på utmaningar kan också hämtas från verkstadsmyndigheterna som haft problem med till exempel att prioritera lösningar som i första hand leder till medborgarnytta samt att få alla att delta i utvecklingsarbetet på samma villkor (kapitel 3).

En av skillnaderna i förhållande till en utredning är att utvecklingsmiljön utgör en fast resurs, som inte är knuten till ett specifikt uppdrag. Den ska vara varaktigt inrättad i egna lokaler och hantera alla de olika utmaningar som hänvisas till denna gren av kommittéväsendet.

Dagens kommittéväsende utgör en regeringsnära resurs. Den nya grenen kompletterar och bidrar till den politiska nivån med en möjlighet att hantera vissa frågor på ett alternativt sätt. Placeringen ger den efterfrågade närheten till regeringen, samtidigt som verksamheten ändå står lite utanför. Nya politiska möjligheter skapas och i det följande beskrivs den tänkta gången.

Som stöd för diskussionen används ett fiktivt men verklighetsbaserat fall (exempel 5) som hämtats ur en artikel i nyhetsmagasinet FOKUS (2019). Berättelsen, som i denna text har byggts på och anpassats för ändamålet, handlar om det svärbemästrade problemet med läkemedelsbrist vid landets apotek. Till skillnad från de tidigare exemplen (1-4, s 19 ff) har utmaningen en extra dimension genom det stora antalet aktörer, varav många är privata. Läkemedelsverket står maktlöst inför den marknadsstyrning som innebär att ingen av de privata aktörerna vill ta ansvar för patientsäkerheten. Varför skulle någon aktör ta på sig kostnaden för lagerhållning? Senare i texten, efter den introduktion som här följer, kommer exemplet att utvecklas:

Exempel 5: Läkemedelsbrist (del 1 av 6)

De senaste fem åren har problemet med läkemedelsbrist stadigt förvärrats. Hundratusentals patienter råkar ut för att deras medicin är slut på apoteken. Det rapporteras att patienter med mag- och tarmcancer blir utan sin planerade behandling eftersom det råder nationell brist på ett visst cellgift. Patienter som inte kan sova utan sömnmedlet Imovane upptäcker att läkemedlet inte kan hämtas ut. Andra märker att influensavaccin eller det receptfria läkemedlet mot springmask är slut.

Går patienterna till ett annat apotek så är medicinen slut även där. Inte sällan är också ersättningspreparatet slut och om inte så kan det krävas ett nytt läkarbesök, eftersom doserna då kan behöva justeras. Läkemedelsbristen gäller även sjukhusen där avsaknaden av vissa mediciner kan utgöra en omedelbar fara. Problemet tycks enligt Läkemedelsverket kunna drabba vilken medicin som helst och problematiken bara ökar. År 2018 anmäldes 721 restnoteringar, vilket var mer än dubbelt så många jämfört med 2017. I juni 2019 var tre- till fyrahundra läkemedel restnoterade.

Finansiering och politisk prioritering

I en regeringsnära utvecklingsmiljö skulle läkemedelsbristen och andra samhällsutmaningar kunna angripas med ny kraft. Genom att inrättas som en ny gren blir miljön finansierad inom ramen för kommittéväsendet. Istället för att dela ut hela anslaget för utredningar till departementen så behåller Statsrådsberedningen en andel. På så vis står utvecklingsmiljön till den politiska nivåns förfogande som en kompetent resurs, när så är lämpligt (vad de anställda gör på eventuell tid mellan uppdragen diskuteras senare).

Med Statsrådsberedningen som huvudman blir ägarskapet kollektivt och departementsövergripande, vilket är en avgörande skillnad i förhållande till utredningar inom det befintliga kommittéväsendet. För att avgöra vilka ärenden som ska hanteras kan det å ena sidan krävas viss kompetens inom Statsrådsberedningen. Å andra sidan bör avgörandet inte fällas utan konsultation med den nya utvecklingsmiljön. För att säkra dialogen mellan utvecklingsmiljön och Statsrådsberedningen skulle, på samma sätt som skett i fallet med ESO (Dir. 2007:46), regeringstjänstemän kunna förordnas som experter.

Samhällsutmaningar av detta slag låter sig inte definieras i förväg och på avstånd. Direktiv för varje uppdrag som utvecklingsmiljön tilldelas ska därför inte skrivas. Att, ens diskret, peka på var en lösning kan finnas vore oförenligt med funktionaliteten i en utvecklingsmiljö av det slag som här diskuteras. Det är först när arbetet påbörjats som problemområdet ramas in och frågor om tids- och resursram hanteras.

Eftersom några egentliga direktiv inte är aktuella så krävs inget omfattande förarbete³⁰. Det räcker med en politisk vilja att angripa en viss samhällsutmaning och en initial beskrivning av densamma. Att enkom skicka ärendet till den nya utvecklingsmiljön kommer att vara ett nytt och sedan länge efterfrågat uttryck för politisk handlingskraft. Dess tänkta arbetssätt delas här in i två faser.

Fas I: Explorativt arbete där ramarna sätts

De professionella utvecklingsexperter som ska befolka den nya miljön behöver visas stor tillit, både vad gäller att utveckla sina förmågor och att styra sin verksamhet. För att kunna utvecklas och arbeta på ett bra sätt behöver de styras med professionalism, vilket innebär att deras kunskap ska vara styrande för arbetssättet inom miljön. Kommittéformen är då lämplig eftersom den som Statskontoret (2019) påpekar ger frihet...

...att organisera och bedriva arbetet utifrån egna ambitioner, med få begränsningar i form av regelverk eller administrativa krav. Det ger utrymme för kreativitet och möjlighet att pröva nya lösningar.

Att i denna text fastslå hur experterna ska arbeta skulle även stå i konflikt med principerna bakom tillitsbaserad styrning och ledning. Genomgången i tidigare kapitel får dock anses ge en god bild av den kompetens som personalen behöver. Underlaget räcker för att här skissera hur arbetet kan läggas upp.

Steg I

Med ledning av hur den aktuella samhällsutmaningen har pekats ut och beskrivits från den politiska nivån så vidtar ett första steg där de anställda i utvecklingsmiljön identifierar problemets kärna. En central förmåga är att fånga och gestalta problemet så som det upplevs av berörda medborgare eller företag. Emellertid har även myndigheter ett värde att skapa, vilket gör att medarbetare på olika nivåer kan komma att involveras för att, genom workshoppar och liknande,

³⁰ Det ska inte heller pekas ut någon utredare i enlighet med dagens format. Det är istället utvecklingsmiljön som har ägarskapet. Naturligtvis går det ändå att överväga en sådan modell. Rollfördelningen mellan "utredare" och "sekretariat" skulle då inte vara densamma som i en traditionell utredning. Det senare skulle behöva ha en starkare ställning och vara mer drivande.

förstå problembilden ur deras perspektiv. Arbetet kan ta sin tid och för ändamålet används en arsenal av tidigare nämnda och onämnda metoder från exempelvis tjänstedesign, etnografi, beteendevetenskap, datavetenskap och statsvetenskap. Inte minst ska även befintlig evidens- och erfarenhetsbaserad kunskap beaktas.

I fallet med läkemedelsbrist kan det visa sig att den bakomliggande systemfaktorn är den marknadsstyrning som innebär att var och en måste se om sitt eget hus och att ingen kan ta ansvar för helheten:

Exempel 5: Läkemedelsbrist (del 2 av 6)

För att identifiera problemets kärna börjar experterna inom utvecklingsenheten med att intervjua och videofilma läkare och apotekspersonal som berättar hur patienter och kunder har drabbats. De intervjuar även patienter som vittnat om sina problem i traditionella eller sociala media.

Därefter bjuder de in representanter från Läkemedelsverket till en fokusgrupp. Under gruppintervjun framkommer att bristen tycks ha att göra med det stora antalet aktörer i systemet för läkemedelsförsörjning. I systemet ingår tillverkare av aktiva substanser, producenter av läkemedel, grossister, distributörer, apotek och andra privata och offentliga aktörer inom vården. I systemet ingår även statliga aktörer såsom IVO, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket självt.

När experterna söker sig vidare till de privata aktörerna får de veta att konkurrens och lönsamhetskrav gör att distributionssystemet bygger på orderstyrd tillverkning utan lager och att leveranserna sker ”just-in-time”. Läkemedel har begränsad hållbarhet och förutom att driften av lager kostar pengar så förlorar lagrade varor i värde. Substanser och läkemedel lagras inte för kommande behov, varför tiden från beställning till leverans blir lång. Att patienterna far illa beror på att går det fel i något enda led så tar det slut. Därtill kommer att efterfrågan, exempelvis på influensavaccin, varierar och är svår att förutse. Apoteken och vårdgivarna berättar att de inte har råd att beställa mer än vad de vet kommer att gå åt.

Konklusionen blir att alla aktörer optimerar och effektiviserar sin del av systemet. Läkemedelsverket, som ska se till helheten, står maktlöst.

Den insamlade kunskapen är central i det fortsatta arbetet. Här i steg I används den i huvudsak för att ringa in vilka resursägare som behöver vara representerande i steg II.

Steg II

I ett andra steg fastställs ramarna för det fortsatta arbetet med inbjudna resursägare från makro- och mesonivån. Deltagandet är frivilligt så det skulle kunna vara en utmaning att få in representanter för hela systemet i rummet. Men med Statsrådsberedningen som huvudman kan hörsamhet påräknas från såväl de fristående myndigheterna som från helt självständiga systemaktörer.

I något fall skulle det kunna innebära att statssekreterare från två olika departement, tillsammans med höga chefer från tre olika myndigheter engageras för att under några timmar formulera förutsättningarna.

Arbetet leds av en person från utvecklingsmiljön, som även representerar densamma och har ett ord med i laget. De inbjudna konfronteras med utmaningen. Problembilden visualiseras, exempelvis med film som visar att värde inte alltid uppstår när medborgare och företag interagerar med de offentliga resurserna.

I en förankrande och explorativ övning preciserar deltagarna gemensamt utvecklingsuppdragets och utmaningens ramar. Utöver problembilden diskuteras preliminära tidsramar och resursanvändning, särskilt utvecklingsmiljöns³¹. Parterna, inklusive miljöns representant, enas även om gränserna för det system som ska utvecklas och vilka personer på meso- och mikronivån som bör knytas till arbetet i nästa fas. En nulägesbild med de systemresurser som kan användas för att lösa problemet presenteras.

³¹ Givet den höga graden av osäkerhet i dylikt arbete bör såväl tid som resurser vara preliminära och kunna ändras.

Exempel 5: Läkemedelsbrist (del 3 av 6)

Statssekreterarna för Socialdepartementet och Näringsdepartementet ska nu sätta upp ramarna. De anordnar därför ett möte med cheferna för Apoteket AB, Folkhälsomyndigheten, IVO, Läkemedelsverket, SKL och Socialstyrelsen. Med något undantag representeras cheferna för de många privata aktörerna av sina respektive branschorganisationer.

De träffas i utvecklingsmiljön där facilitatorn förmedlar den insamlade kunskapen. Först visas en video där upprörda läkare och förtvivlade patienter kommer till tals. Sedan berättas att Folkhälsomyndigheten har ett lager av antibiotika och vaccin, som dock bara är avsett för epidemier och smittskydd. Bland informationspunkterna ryms också den politiska diskussion som innebär att Sverige kanske även bör hålla ett beredskapslager av läkemedel för den händelse att gränserna skulle stängas. Ett sådant lager fanns förr, som även kunde användas vid brist. För en av de övriga punkterna på informationslistan ansvarar Läkemedelsverkets generaldirektör som berättar om den kartläggning av resurserna i det svenska systemet för läkemedelsförsörjning som myndigheten presenterade den 1 juli, tillsammans med Region Skåne.

Deltagarna konstaterar att om Läkemedelsverket skulle utfärda böter för tomma lager så skulle läkemedelsbolagen förmodligen välja att inte alls marknadsföra produkterna i Sverige. Frågan att arbeta vidare skulle kunna vara hur bolagen, som inte vill bära kostnaden, kan förmås att hålla lager och på så vis ta ansvar för patientsäkerheten? För att inte begränsa det fortsatta arbetet så konstateras bara att ingen tror på reglering men att problemet måste lösas, genom lagerhållning eller på annat sätt.

Avslutningsvis bekräftas att alla berörda aktörer finns representerade i rummet och att ingen har glömts bort. Det utlovas att utvecklingsmiljön, vid sidan av facilitatorn, även ska knyta design- och juridikkompetens till uppdraget. I fas II kommer det behövas både översikt och djup och som "hemläxa" ska deltagarna återkomma med namn på egna chefer, experter, handläggare och andra som de tycker behöver delta. Inom mindre än ett halvår bör några väl utvecklade prototyper kunna se dagens ljus, men någon egentlig tidsram fastställs inte.

Med stor sannolikhet kan läkemedelsbristen, likt de flesta andra utmaningar, hanteras inom gällande lag och författning. I något fall skulle den insamlade kunskapen kunna indikera att arbetet i fas II kräver försökslagstiftning liknande den som möjliggjorde Polisens framgångar med snabbare lagföring (kapitel 3). I enstaka fall kan det också krävas sådana *regulatory sandboxes* som liknar vad regeringen flera gånger föreslagit för försöksverksamheter med friare verksamhetsformer i så kallade frikommuner. Krävs lagstiftning så måste en sådan begäran först beredas på gängse sätt för hantering av regering och riksdag.

Det kan också finnas anledning att redan här beakta andra statuter, såsom regleringsbrev och myndigheternas olika policydokument. Om något i dessa kan komma att utgöra ett oönskat hinder så bör undantag beviljas redan från början. Allt kan dock inte förutses och personerna på makronivån förväntas vara tillgängliga i det fall utvecklingsarbetet stöter på oväntad patrull.

Det är tänkbart med en kontrollstation efter Fas I, men diskussionen blir svår om inte mandatet att sätta ramarna finns i rummet.

Genom den första fasen ska deltagarna ha uppnått en gemensam bild av förutsättningarna för det fortsatta arbetet. Bilden, med bland annat ramar och systemgränser, ska dokumenteras men inte nödvändigtvis som text på ett papper. I nästa steg påbörjas själva ”utredningen”.

Fas II: Att utveckla genom att göra

De två faser som här föreslås kan sägas motsvara det ordinarie kommittéväsandets direktiv- och utredningsfaser. Tudelningen motiveras av den speciella uppfattningen i svensk förvaltning om att representanter från Regeringskansliet inte ska delta i praktisk utveckling. Tudelningen sker av pragmatiska skäl och diskuteras djupare i kapitel 7.

I fas II ska de utpekade aktörerna på meso- och mikronivån ta sig an samhällsutmaningen i den aktörsneutrala utvecklingsmiljön. Det innebär att representanter för hela återstoden av systemet bjuds in.

Exempel 5: Läkemedelsbrist (del 4 av 6)

På inbjudningslistan för att åtgärda läkemedelsbristen finns såväl branschföreträdare som representanter för enskilda privata aktörer. Listan innefattar även myndighetsrepresentanter på olika nivå från IVO, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket.

Representanterna är nu fria att gemensamt utforma lösningen inom de ramar och systemgränser som givits av aktörernas företrädare på makronivån. Utgångspunkten är det digra förarbete och den visualisering av utmaningen som representanterna från makronivån konfronterades med i fas I. Arbetet faciliteras av en professionell och erfaren expert från utvecklingsmiljön. Som ett första steg arbetar de med att iterativt förstå, granska och komplettera den givna problembilden.

Lärande om egna och andras problembilder

Exempel 5: Läkemedelsbrist (del 5 av 6)

De chefer, experter och andra som identifierades i fas 1 hör sammar Statsrådsberedningens inbjudan. När de anländer till utvecklingsmiljön så möts de av skärmar där utvecklingsexperternas förarbete presenteras. De tar del av videon som visar upprörda farmaceuter och läkare samt förtvivlade patienter.

De konfronteras även med det faktum att ansvaret för patient-säkerheten i detta fall trillar mellan stolarna. Och ingen kan kommanderas att ta ansvar. De marknadsekonomiska spelreglerna gör att regering och riksdag står maktlösa.

Facilitatorn påpekar att: ”På ett eller annat sätt måste frågan lösas. Eftersom ingen ensam kan förväntas ta ansvar så måste vi göra det gemensamt. Här i rummet finns alla som har med saken att göra. Ingen annan kan lösa problemet. När vi hittat en lösning så behöver vi inte be någon om lov. Lösningen kan testas och vidareutvecklas av oss”.

Bilden av problemets kärna, exempelvis vad gäller läkemedelsbristen, kanske inte omedelbart accepteras av alla. Det ligger i sakens natur

att utmaningen ser olika ut ur olika perspektiv och att aktörernas problembilder kan skilja sig åt. För att alla representanter i rummet ska förstå de andras problembild och vara tillfredsställd med hur den egna har beskrivits, kan fler undersökningar bli aktuella.

Facilitatorn ser till att varje aktör får komma till tals vad gäller problembilden så att den utvecklas, blir tillräckligt tydlig och representativ. För att säkerställa att detta även gäller problembilderna för medborgare och företag, kan individer ur dessa aktörsgrupper bjudas in.

Lärande om egna och andras idéer

När problembilderna har klarnat vidtar det mer lösningsorienterade arbetet med att iterativt och kontinuerligt utforska, ifrågasätta och återkoppla tankar kring deltagarnas idéer. Gränsen mellan problemdefinition och lösningsförslag ska dock inte vara skarp. Lärande om problemet sker när möjliga lösningar utforskas och kunskapen om problemet påverkar i sin tur vad som uppfattas som lösningar. Det iterativa lärandet är centralt och pågår så länge det behövs. Det krävs erfaren facilitering för att säkerställa lärandet och samtidigt se till att arbetet drivs framåt.

Exempel 5: Läkemedelsbrist (del 6 av 6)

Förarbetet visar att ingen kan klara lagerhållningen, ens mot betalning. Läkemedel kan inte hanteras som andra varor och lagren är sedan länge avvecklade. Några resurser för lagerhållning finns helt enkelt inte. Det ser svårt ut och för att finna en väg framåt delar facilitatorn in deltagarna i grupper.

Under ledning av en person från utvecklingsmiljön ägnar sig en grupp åt den lagerkapacitet som skulle krävas. För att få en gemensam bild av situationen gör de en geografisk och flödesorienterad aktörskartläggning. Till sin hjälp har de bland annat en stor Sverigekarta där de placerar ut föremål som visar distributionssystemet. En av alla idéer är att det kanske skulle gå att hyra in sig i lager för produkter med likande egenskaper, som utomstående aktörer har.

En annan grupp diskuterar hur lagerkapaciteten kan finansieras. Olika affärsmodeller föreslås och kartläggs. De figurer som

placeras ut för att symbolisera aktörerna märks med relevanta fakta. Märkningen visar aktörernas olika rationalitet och värdeskapande och de begränsningar de har genom sådant som sociala institutioner, lag och förordning. Figurerna binds samman av betalningsströmmar men också av andra värden som uppnås.

I en tredje grupp som delvis består av patienter och kunder diskuteras hur dessa går till väga för att skapa värde i systemet. Samtalet utgår från de "kundresor" som utvecklingspersonalen genomfört i förväg. Materialet från resorna illustrerar typiska situationer när läkemedel måste införskaffas. En av kunderna som deltar tar fasta på att apoteken numera finns på nätet: "Det behövs inget lager i Sverige för på ett par dar kan man beställa hem saker från hela Europa". Läkemedelsverkets representant invänder att "bara svenska apotek är godkända för näthandel i Sverige". Men facilitatorn noterar och visar därigenom ändå intresse för kundens idé.

Efter en stund splittras grupperna upp för att återbildas med en annan indelning, allt för att deltagarna ska lära om egna och andras idéer.

Lärande genom praktiska försök

I denna forskningsrapport uppstår här en antiklimax. Hade det varit fråga om en novell så hade det varit dags att presentera en lösning på läkemedelsförsörjningen. Men exemplet vore illa valt om en trovärdig lösning stod att finna. Att som utomstående föreslå en sådan vore oförenligt med uppfattningen om att komplexa samhällsutmaningar bör lösas genom ett gemensamt experimenterande av aktörerna själva.

Med förvisning om att aktörerna är bäst skickade att lösa problemet så lämnas den komplexa frågan om läkemedelsförsörjningen härmed åt sitt öde. Klart är dock att när aktörerna så småningom har enats om de övergripande formerna för möjliga lösningar så vidtar fortsatt utveckling genom praktiska försök. Arbetssättet kommer fortsatt att vara iterativt men nu handlar det om prototyper och experiment, där lösningar förkastas eller förfinas.

Försöken kan delvis komma att ske på respektive deltagares hemplan, men regelbundet träffas de för erfarenhetsutbyte. Inte heller

i detta skede är något hugget i sten. Om så krävs så får representanterna lov att "gå tillbaka till ritbordet".

Det kommer att vara en fördel i det laborativa arbetet att de som experimenterar har deltagit från början. De är bekanta med tankarna bakom, känner ett ägarskap och upplever sig fria att laborera med detaljerna. Alla måste känna tillit till den professionella handlingsfrihet och uppgift som de har att prova olika tillvägagångssätt.

Försöken med praktisk resursintegration på hemmaplan sker inte isolerat. Värde skapas i interaktion och alla som deltar hos en aktör måste ha öppna kontaktvägar till dem hos motparten som också experimenterar och med vilka värde skapas. Deltagande aktörer måste ombesörja att kontaktvägar finns till varandra. Ovidkommande institutionella hinder måste undanröjas, såsom konventionen om att kontakter kring utvecklingsfrågor måste ske via stabs- eller chefs- personer.

Omedelbar förändring

Det resultat som regeringen kan hoppas på genom att placera en utmaning i den nya utvecklingsmiljön är något annat än vad som produceras av det övriga kommittéväsendet.

I båda fallen rör det sig om kunskap. En del av den kunskap som genereras i utvecklingsmiljön kan förvisso vara fäst på pränt. Den stora skillnaden kommer sig dock av att kunskapen bärs och delas av dem på lägre nivå som deltagit i utvecklingen och som ska utföra det nya värdeskapandet. Kunskapen är även inbyggd i de materiella resurser som har utvecklats och gjorts mera nyttiga i värdeskapandet.

Deltagarna lär inte bara om varandras verklighet, de anpassar även sig själva, sitt beteende och de andra resurser de erbjuder efter vad de lär. Föråldrade och hårt rotade sociala institutioner rivs ned medan nya och mera ändamålsenliga upprättas. Resurser både integreras och nyutvecklas så att det gemensamma värdeskapandet efterhand sker allt mera effektivt.

I detta avseende leder arbetet alltså inte med nödvändighet fram till ett behov av remisshantering, regeringsbeslut och nya direktiv som senare ska implementeras. Alla är redan överens och frågan om implementering av nytt beteende, med alla de risker den medför (s

33), kan mer eller mindre utgå. Detta tillvägagångssätt skiljer sig väsentligt från nuvarande och konsekvenser därav diskuteras i kommande delar.

Resultatet består av något mer än kunskap, nämligen av en utmaning som redan är mer eller mindre förändrad. Exempelvis förändrades inspektionerna av HVB-hem omedelbart under pågående utvecklingsarbete, och Socialstyrelsen tillägnade sig en utvidgad syn på vad ett kunskapsstöd kan bestå av (kapitel 3).

Betänkande i nytt format

Trots att förändringen sker mer eller mindre simultant med utvecklingen så kan vissa insikter från utvecklingsarbetet på meso- och mikronivå behöva återvända till makronivån inom Regeringskansliet.

Att förändra regelverk kan ibland vara nödvändigt. Bland sådant som kan behöva regeringens uppmärksamhet finns även frågor kring vilken offentlig aktör som gör vad eller hur de ekonomiska resurserna ska omfördelas mellan parterna.

Bland annat av detta skäl behöver det finnas en kanal från utvecklingsmiljön till den funktion på Statsrådsberedningen som initierat arbetet med den aktuella utmaningen.

Det kommer dock inte att vara ett betänkande i dess traditionella form som reser tillbaka till uppdragsgivaren. Sannolikt är det en mindre omfattande och inte enbart textbaserad begäran. Statsrådsberedningen har att i vanlig ordning sortera ärendet till rätt departement för fortsatt beredning.

Att hantera propåer om förändrade regelverk eller uppdrag är sådant som beredningsapparaten inom Regeringskansliet är skapad för och skicklig att hantera. I vissa fall kan beredning inom berörda departement vara tillräckligt för att ärendet ska kunna föredras för regeringen inför beslut. I andra fall kan det därutöver krävas en traditionell utredning i det befintliga kommittéväsendet. Skilda fall kan behöva olika lösningar. Oavsett hur lösningsbehovet ser ut så är det ärenden som i hög grad är kompatibla med dagens sätt att organisera och arbeta.

Begränsning för geografiskt utspridda enheter

Under utvecklingsperioden får deltagarna den professionella frihet inom givna ramar som krävs för utveckling och lärande. Förändringen är som sagt ofta omedelbar eftersom de deltagande verksamheterna förändras i takt med lärandet. Har hela tjänstesystemet deltagit så har utmaningen förhoppningsvis eliminerats eller reducerats på ett varaktigt vis.

De personer och resurser som inte har deltagit förändras dock inte. När det gäller tjänstesystem med många aktörer i geografiskt utspridda enheter så kommer tyvärr inte alla individer att kunna beredas plats i regeringens utvecklingsmiljö.

Som exempel kan nämnas Försäkringskassans samordningsuppdrag och det gemensamma ”stöd till individen” som olika lokala aktörer förväntas bidra till och som regeringen länge har efterlyst. För att utveckla en så komplex verksamhet skulle varje del i systemet behöva delta i ett arbete som åtminstone liknar det som beskrivits i texten ovan. I samordningsuppdraget är variationen stor mellan ärendena. De anställda behöver inte bara veta vad som fungerar utan framförallt *varför* och *för vem* det fungerar. Professionell kunskap av det slaget är svårt att uppnå utan att själv delta i utvecklingen. Snarare än att finna, ”rulla ut” och överallt tillämpa en enda universell best practice så måste utvecklingen bedrivas inom parallella spår som ger utrymme för ett eget kontinuerligt lärande. I stället för best practice så behöver det etableras ett antal lokala och efterhand uppdykande eller ”emerging practices”.

Tjänstesystem med många individer i geografiskt spridda enheter, såsom Försäkringskassans samordningsuppdrag, ryms tyvärr inte i den regeringsnära miljön. Eftersom alla inte kan beredas plats skulle ett uppdrag inte få någon omedelbar effekt. Ändå kan det finnas goda skäl att låta utvecklingsenheten ta sig an utmaningen. Då skulle problembilden kunna klargöras och hinder lösas ut så att det parallella utvecklingsarbete som därefter behöver ske i lokala miljöer får bättre förutsättningar att lyckas.

I nästa avsnitt diskuteras vilka arbetsuppgifter som experterna i utvecklingsmiljön ska utföra i övrigt. Vad gäller det nyss nämnda utvecklingsarbetet i lokala miljöer så kan regeringens experter exempelvis hjälpa till med utbildning och uppföljning.

6.3 En kompletterande kunskapsresurs

Genom sin relativa närhet till regeringen kommer den utvecklingsmiljö som här föreslås att åtnjuta den auktoritet som krävs för att sammanföra systemdelar vars resursersintegrering annars haltar. Deltagande kan även förväntas, när så krävs, av såväl kommuner och regioner som av aktörer inom den privata sektorn. Utvecklingsmiljön kommer därmed att utgöra ett viktigt komplement, inte bara till det ordinarie kommittéväsendet utan också till de befintliga svenska initiativ som beskrivits i kapitel 4

Framgången för kommittéväsendets nya gren är helt avhängig kunskapen hos de professionella och flervetenskapliga experter som rekryteras för uppgiften. Vid sidan om de utvecklingsuppdrag som skisserades i föregående avsnitt måste experternas förmågor och kunskapsutveckling hela tiden stå i centrum.

Parallellt med uppdragen bör de ägna sig åt kunskapsinhämtning. Systematiskt bör de dokumentera och på olika sätt publicera erfarenheterna från egna projekt. De bör också hålla sig ajour med vad som sker i liknande utvecklingsmiljöer, såväl i Sverige som internationellt. Forskarutbildning är inget krav men de bör följa med och gärna bidra till forskningen inom sina respektive kunskapsområden.

Som anställda i den ledande utvecklingsmiljön inom svensk förvaltning har de en viktig uppgift vad gäller kunskapsspridning. Genom utbildningar och andra insatser ska de på överbliven tid både stimulera andra utvecklingsmiljöer och bidra till utvecklingskompetensen inom statliga och kommunala myndigheter.

6.4 Sammanfattning

I kapitlet förordades att regeringen ska inrätta en varaktig utvecklingsmiljö inom det svenska kommittéväsendet. Då skulle regeringen få ytterligare politisk handlingskraft. Sektorövergripande samhällsutmaningar skulle kunna angripas med större kraft. Betydande samhällsekonomiska vinster skulle kunna uppstå.

Till nackdelarna med placeringen inom kommittéväsendet hör den svårighet med kompetensförsörjningen som kan uppkomma med tidsbegränsade anställningar utan möjlighet till lönerevision.

Till fördelarna hör att miljön därmed får den helt nödvändiga närheten till regeringen, samtidigt som den inte skulle störa den vältrimmade och beredande verksamheten inom Regeringskansliet.

Det befintliga kommittéväsendets apparat för betänkanden skulle därmed kompletteras med förmåga till mera kraftfull och omedelbar reformering. Samhällsutmaningar som den ordinarie styrningen historiskt inte har kommit åt, bör därmed kunna elimineras i högre grad.

7 Frågor längs vägen

I föregående kapitel förespråkades en väg framåt vad gäller förslaget om en regeringsnära utvecklingsmiljö. Det svenska kommittéväsendet skulle kunna utveckla en ny gren, med särskild förmåga att hantera svåra samhällsutmaningar. Inte minst ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle en sådan regeringsnära utvecklingsmiljö ha positiva konsekvenser.

Den förordade placeringen inom kommittéväsendet — på Regeringskansliet, men ändå inte — signalerar att vägen framåt har formulerats med försök till eftertanke.

För att undvika svårigheter längs vägen så redovisas i detta kapitel de skilda synsätt som enligt litteraturen kan föreligga mellan å ena sidan en praktikhäna tradition (kapitel 3–4), och å andra sidan en mera traditionell beredning och politikutformning (kapitel 5).

De skilda synsätten kan berika men också utmana varandra. Beredskap måste finnas för att hantera de frågor som kan uppkomma.

7.1 Ordning och reda eller åtgärda på riktigt?

I en politisk miljö är det inte alltid tillräckligt med sunda idéer. Vad som efterfrågas är sådant som kan vinna politiskt gehör och snabbt bli till verklighet. Ofta är snabba och enkla svar mera attraktiva än tvetydiga idéer som kräver tid att undersöka, utveckla och förfina.

I kapitel 5 beskrevs olika faktorer som tillsammans förklarar varför idén om en utvecklingsmiljö på Regeringskansliet har haft svårt att få fäste. En av de fem faktorerna rubricerades *Man kan behöva lösa saker på riktigt*. Där målades en bild av samhällsutmaningar som komplexa och med inlåsningar och målkonflikter.

Att ha tillgång till ett nytt redskap, här i form av den nya grenen av kommittéväsendet, ställer krav på att det används. Det flyttar fokus från resurstilldelning, såsom 1000 fler poliser, till konkreta handlingar och aktiviteter, såsom snabbare lagföring. Handlingskraft bedöms utifrån förmågan att angripa och bidra till att lösa samhällsutmaningar. Det utmanar den politiska nivån till handling.

De arbetssätt som beskrivits ingående i föregående kapitel skulle också utmana den politiska nivån. Att möta representanter för myndigheter för att relativt förutsättningslöst utforma ramarna för ett specifikt fall skiljer sig åt från nuvarande umgängesformer. Det kan vara utmanande att möta experter med mångårig erfarenhet av det aktuella området, inte minst för den som nyligen tagit makten. Kompetenserna är och ska vara olika men det kan upplevas som att den egna okunskapen kläds av och blottläggs.

Ofta är det svar och inte frågor som förväntas och relationen mellan tjänstemän och politiker kan dessutom präglas av en maktdynamik som inte tillåter någon av parterna att medge sin osäkerhet inför den rätta åtgärden. Politikens förväntan på tydlighet och visshet ger inte alltid utrymme för experimentlusta och eftertanke. Lösningar från hierarkins botten, utan respekt för stuprör och hierarkier, utmanar dessutom chefernas och de folkvaldas roll som bättre vetande vägvisare och beslutsfattare. Rollspelet, med huvudaktörer i form av principal och agent, haltar och vem som är över- och underordnad blir mindre betydelsefullt.

Att delta under mer experimentella former kan också upplevas som att kontrollen går förlorad. Den så efterlängtade känslan av ordning och reda ersätts av oförutsägbarhet. De politiker och tjänstemän som befolkar räkenskapsavdelningarna på Regeringskansliet höjer sannolikt ett varnande finger. Överskottsmål och utgiftstak kräver budgetdisciplin. I litteraturgenomgången och i de tidigare kapitlens exempel finns inget tal om nya och oväntade kostnader. Istället har samhällsekonomiska besparingar varit ett återkommande tema. Men att i förväg veta vad som ska hända och vad det kostar är, av naturliga skäl, Finansdepartementets kapphäst.

7.2 Omedelbar utveckling eller via papper?

Byråkrati ger förutsägbarhet och ordning (Puttick et al. 2014) men kritiker menar att det inte är tillräckligt för en välfungerande demokrati. De uppfattar traditionell beredning som sluten, långdragen och avgränsad till det egna stupröret. De efterlyser hängrännor, tvärvetenskaplighet, systemtänkande, brukarcentrering, iteration, experiment, kreativitet, risktagande, samskapande och samproduktion (Sanders & Stappers 2008; Mulgan 2014; Christiansen 2015).

Bailey och Lloyd (2016) beskriver hur UK Policy Lab har påverkat statsförvaltningens hela kultur, praxis och de politiska institutioner som labbet tjänar. Det har haft implikationer för den hierarkiska strukturen, för hur kunskap förstås, inhämtas och tillämpas, samt för kronologin och åtgärdstakten i politiken. De menar att labbet har förändrat koreografin och estetiken, det vill säga hur det politiska beslutsfattandet ser ut och uppfattas.

En central del av många tjänstemäns och politikers identitet, deras hela estetik, är knuten till ord och text. Papper cirkuleras med ord skrivna på dem, de sitter i möten med PowerPoint och på sin kammare skriver de propositioner i ett fördefinierat format. Det är en helt annorlunda miljö än den operativa verklighet som deras texter beskriver och styr.

Traditionellt hanteras regeringars kunskap genom produktion, sortering och omsortering av text. Desto högre upp i hierarkin, desto fler steg har passerats av filtrering och sortering innan texten når fram. På hög nivå är mötesagendorna ofta långa. Det gäller att snabbt ta till sig av kunskapen och komma till beslut. Ur praktiker-
nas underifrånperspektiv kan det därför ibland uppfattas som att beslutsformerna styr vilka beslut som fattas, snarare än att formerna väljs efter vilka beslut som behöver fattas.

Traditionell politisk beredning är en insynsskyddad, svårförklarad och till stor del tillitsbaserad professionell praktik. För att finna väl avvägda lösningar på allmänhetens problem så medlar tjänstemän mellan politik, fakta och resurser.

De mångtaliga utvecklingsmiljöerna runt om i världen erbjuder verktyg och tillvägagångssätt för att stimulera och strukturera delar av denna praktik. Exempelvis har UK Policy Lab demonstrerat att det vid sidan av text finns andra sätt att lära, förhandla och samverka. Men mötet mellan de båda traditionerna är inte okomplicerat.

Den praktikinära traditionen representeras till stor del av designförespråkare. De tycker sig ofta kunna erbjuda ett sätt att definiera, analysera och lösa problem som är bättre än vad regeringstjänstemän i allmänhet behärskar (Clarke & Craft 2018). Några tycker till och med att det är dags att överge de traditionella politiska styrformerna till förmån för design, som de ser som ett överlägset tillvägagångssätt (Bason 2014; 2017).

7.3 Medborgarinflytande eller demokrati?

För att nyansera diskussionen kan det vara värt att lyssna på Clarke och Craft (2018) som påminner om att designtänkandet, likt New Public Management (NPM), har uppstått inom och är inlånat från det privata näringslivet. På motsvarande sätt som påvisats vad gäller NPM, så är det till stor del marknadsinspirerade designtänkandet illa anpassat till vissa offentliga förutsättningar.

Design kan vara oslagbart för att effektivt förverkliga vissa politiska mål. Ska exempelvis marijuana avkriminaliseras så går det att via design utröna hur drogen bäst ska införskaffas, distribueras och regleras. Tillvägagångssätt kan också hittas för att, kanske genom folkhälsokampanjer och prissättning, se till att riskerna för allmänheten begränsas.

Men trots designverktygens förmågor så anser nog de flesta att det är, och bör förbli, en politisk uppgift att avgöra om marijuana alls bör avkriminaliseras och vad den folkvalda regeringens hållning ska vara.

Exemplet demonstrerar hur designtänkandets och den privata sektorns idé om kundstyrda lösningar riskerar att hamna i konflikt med den demokratiska ordningen och själva idén om ett politiskt styre. De ivrigaste förespråkarna kan ibland glömma att det finns andra välbeprövade metoder för politikutformning. Vid bekämpning av terror och organiserad brottslighet kan det exempelvis vara direkt olämpligt att utvecklingsarbetet sker i samverkan och samförstånd med antagonisterna³².

Det kan också lätt glömmas att skilda ståndpunkter med fog kan sägas utgöra ett viktigt inslag i en fungerande demokrati. Design

³² Antagonisterna bör hållas utanför men terror och organiserad brottslighet kan naturligtvis ändå och med fördel bekämpas med design och brett deltagande, se exempelvis designagainst-crime.com.

bygger på samverkan och samförstånd men i en politisk verklighet kan det vara legitimt att två trätobröder i samma regering inte samarbetar. Designmetoderna riskerar med andra ord att kortsluta och hamna i konflikt med den traditionella beslutsstrukturen.

Samtidigt finns det anledning att nyansera den kritik från traditionalister som riktas mot designtänkandet. Idén om att involvera de andra aktörerna i tjänstesystemet gör exempelvis att utvecklingsmiljöerna ibland beskrivs som ytterligare ett steg i marknadsiseringen av offentlig sektor (Williamson 2015). I de fall där NPM förespråkar entreprenörskap, konkurrens och koncernstyrning så leder miljöernas arbete i normalfallet dock bara fram till ett utvecklat samarbete med bibehållna roller (Bason 2013). Ytterligare nyansering ges av Quist och Fransson (2014).

7.4 Evidens- eller erfarenhetsbaserad kunskap?

Inom statsvetenskap och andra discipliner beskrivs tjänstedesign ofta som en rationell, linjär och nästan mekanisk beslutsprocess (Mintrom & Luetjens 2016). Politiska mål formuleras och handlingsalternativen identifieras och analyseras, varefter det bästa alternativet väljs (Wagle 2000). Företrädare för de mest idealiserade modellerna menar att offentlig tjänsteutveckling bör följa en vetenskaplig snarare än politisk process (jfr Scientific Management, s 18). Besluten ska styras av evidens om vad som fungerar och varför (Parsons 2002).

De flesta vet att verkligheten sällan följer en så förutsägbar ordning. Ändå är det inom såväl akademi som praktik ett positivistiskt ideal som dominerar och det finns en strävan att reducera politiska problem till tekniska frågor. De uppenbara bristerna i beslutsmodellerna ska med detta synsätt lösas genom ännu större precision vid diagnosticering och en ännu mera precis förståelse av kausala samband (Head 2008). Kvantifierbar och statistiskt verifierbar kunskap är det centrala. För att hantera komplexitet gäller det att utveckla ännu mer sofistikerade och rigorösa analysmodeller (Wagle 2000). En icke oansenlig andel av de befintliga utvecklingsmiljöerna runt om i världen har uppstått ur denna evidensbaserade tradition. Labbbegreppet har de gemensamt men i övrigt är likheterna med designlabben få.

Förespråkarna för de många designlabbs som nu etableras hävdar istället att tjänstedesign, vid sidan av instrumentell rationalitet, också bör styras av sådant som empati, nyfikenhet, känslor och intuition (Torjman 2012; Bason 2013). De menar att mera relevant kunskap kan skapas genom en omedelbart förändrande, iterativ och "självkorrigerande" process där prototyper är centrala (Torjman 2012). Utvecklingen ska följa en situationsanpassad och abduktiv, snarare än deduktiv logik. Design förutsätter att utövarna deltar i, och uppnår en närmast självupplevd (etnologisk) erfarenhet av det sammanhang där de offentliga resurserna ska användas (se även Bailey & Lloyd 2016; Kimbell 2016, Wetter-Edman et al. 2018). Gemensamt letar designers och aktörer (tjänstemän, partners och lek-män) efter praktiska lösningar. Snarare än genom statistisk validitet så blir besluten legitima genom aktörernas djupa och breda medverkan i processen (O'Rafferty et al. 2016). Samtidigt som förbättringen blir mera påtaglig (Torjman 2012) så får de beslut som tas en, i allmänhetens ögon, mera otvivelaktig och "demokratisk" legitimitet. Idealet är att "skapa nya lösningar med människor, inte bara för dem" (Carstensen & Bason 2012).

Medan vissa utvecklingsmiljöer har uppstått utifrån ett positivistiskt intresse för evidensbaserade lösningar så har alltså de miljöer som här diskuteras etablerats genom ett engagemang för hermeneutiskt³³ tänkande och görande. Å ena sidan har evidensbaserad kunskap fördelen av att den ofta stöds av kvantitativa data med känd konfidens. De kvalitativa kunskaper som uppstår genom praktiktära arbete kan lättare ifrågasättas, då de ofta bara bygger på några individers uppfattningar om enstaka fall. Å andra sidan kan evidensbaserade data ofta sakna relevans och leda till en alltför ytlig och idéfattig kunskap. Närheten till praktiken ger mera högaktuellt vetande och en djupare och ofta nydanande förståelse (McGann et al. 2018).

De praktikorienterade utvecklingsmiljöerna utmanar även bilden av var kunskap kan hämtas. I många sammanhang är det mera allmänt accepterat att åberopa historiska uppgifter, att anlita någon med analytisk och kritisk förmåga eller att fråga en känd expert. Mindre accepterat är att utforska en miljö och lära genom försök och experiment, eller att bara fråga några utvalda om hur de tycker att

³³ Genom att se design som en hermeneutisk spiral framträder egenskaper som är dolda för dem som betraktar design utifrån traditionellt instrumentella problemlösningsmodeller. Det gäller särskilt upplevelsen av att delta, och den positiva effekt som upplevelserna kan ha för den lösning som utvecklas och ska införas (Jahnke 2012).

interaktionen med de offentliga resurserna fungerar. Det uppstår en epistemologisk konflikt eftersom etnografiska metoder inte anses ge tillräckligt representativ, kvantifierbar och tillförlitlig kunskap. Det sätt att veta som tillämpas inom utvecklingsmiljön skiljer sig med andra ord från det sätt att veta som dominerar inom offentlig förvaltning (Bailey & Lloyd 2016).

Samtidigt som evidensbaserad och laborativ utveckling kompletterar varandra, så kan de båda idétraditionerna och praktikerna vara svåra att förena. Förespråkarna för respektive praktik har ofta skilda uppfattningar om kunskap som sådan. De metoder för kunskapsinhämtning som den ena parten uppfattar som tillförlitliga uppfattar den andra parten som oanvändbara. Att låta de epistemologiskt skilda metoderna samexistera i ett och samma regeringskansli kan vara fruktbart, men också utmanande (McGann et al. 2018).

7.5 Sammanfattning

I föregående kapitel förespråkades etableringen av en utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet vars *raison d'être* till stor del utgörs av förmågan att tillvarata och utgå från erfarenhetsbaserad kunskap. Sådan kunskap erkänns dock sällan av de byråkratiska strukturer som miljön ska hjälpa och vars acceptans den behöver.

Föreliggande kapitel har ytterligare beskrivit vad som konstaterades redan i inledningen: att det är svårt att uppbåda sifferbaserad evidens för de fördelar och förmågor som enligt denna rapport skulle uppstå med en regeringsnära utvecklingsmiljö. Kunskap om den förbättrade resursintegration, de besparingar och det ökade värdeskapande som kan uppstå erbjuds mest i form av självupplevd erfarenhet, vittnesmål och logiska resonemang. I ett sammanhang där enbart evidens värderas kommer utvecklingsmiljön varken att få fäste eller skapa något värde.

Regeringar runt om i världen har inte låtit utvecklingsmiljöerna hantera all politikutformning med tjänstedesign. Miljöerna ses som en kompletterande resurs, vid sidan av traditionella tillvägagångssätt. En rimlig hållning tycks vara att i varje enskilt fall väga de erfarenhetsbaserade metoderna, med sina för- och nackdelar, mot andra tillvägagångssätt.

Referenser

- Aftonbladet (2019), *Nu måste vi stoppa dödsfallen på jobbet*, 2019-03-14.
- Andersson, L., Ernits, H., & Ehn, A. K. S. (2018), *Från living labs till transition labs? En forskningsöversikt och kartläggning av innovationsmiljöer för hållbara städer*. Stockholm: Vinnova.
- Andreassen, T. W., Kristensson, P., Lervik-Olsen, L., Parasuraman, A., McColl-Kennedy, J. R., Edvardsson, B., & Colurcio, M. (2016), "Linking service design to value creation and service research." *Journal of Service Management*, 27(1), 21-29.
- Apolitical (2018), *How Denmark lost its MindLab: the inside story*, 2018-06-05.
- Apolitical (2019), *Mapped: The innovation labs transforming government — and how to get in touch*, (apolitical.co/government-innovation-lab-directory).
- Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021: Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*. Dnr Af-2015/268710
- Bailey, J., & Lloyd, P. (2016), "The introduction of design to policymaking: Policy Lab and the UK government." In *Proceedings of DRS 2016, Design Research Society 50th Anniversary Conference*, London.
- Balogun, J. & Hope Hailey, V. (2004), *Exploring strategic change*. London, Prentice Hall.
- Baron, S., Patterson, A., Maull, R. & Warnaby, G. (2017), "Feed people first: A service ecosystem perspective on innovative food waste reduction". *Journal of Service Research*, 21(1), 135-150.
- Bason, C. (2010), *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, Policy Press, Bristol, UK

- Bason, C. (2013), "Design-led innovation in government." *Social Innovation Review*, 11(2), 15-17.
- Bason, C. (2017), *Leading public design: Human centered governance*. Bristol, UK: Policy Press.
- Bason, C. (Ed.). (2014), *Design for policy*. New York, NY: Routledge.
- Bason, C., & Schneider, A. (2014), "Public design in global perspective: Empirical trends." In *Design for policy*, 23-40. Gower Publishing.
- Blomkvist, J. (2014), *Representing future situations of service: Prototyping in service design*, Linköping: Linköping University.
- Blomkvist, J., Holmlid, S. and Segelström, F. (2010), "Service design research: Yesterday, today and tomorrow", in Stickdorn, M. & Schneider, J. (red) *This is service design thinking*. BIS Publishers, Amsterdam, 308-315.
- Brown, T. (2008), "Design thinking." *Harvard business review* 86(6), 84.
- BRÅ (2019), *Utvärdering av försöksverksamheten Snabbare lagföring – En delredovisning*.
- Buchanan, R. (1992), "Wicked problems in design thinking." *Design issues* 8(2), 5-21.
- Buchanan, R. (2015), "Worlds in the making: Design, management, and the reform of organizational culture." *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation* 1(1), 5-21.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012), "Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?" *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-26.
- Christiansen, J. (2015), "Redesigning the culture and functionality of government". *Design for Europe* (designforeurope.eu/news-opinion/redesigning-culture-and-functionality-government).
- Christiansen, J. (2016), "Embedding design: Towards cultural change in government". In Mager, B. (red), *Service design impact report: public sector* (pp. 48–59). Köln: Service Design Network.
- Clarke, A. & Craft, J. (2018), "The twin faces of public sector design", *Governance* 32(1), 5-21.

- Clatworthy, S. (2011), "Service innovation through touch-points: Development of an innovation toolkit for the first stages of new service development." *International Journal of Design* 5(2).
- Clegg, S., Hardy, C. & Nord, W. (1996), *Handbook of organization studies*, SAGE publications Ltd.
- Considine, M. (2002), "The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services." *Governance* 15(1), 21-40.
- Czarniawska, B. (1997), *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dalsgaard, P. (2014), "Pragmatism and Design Thinking." *International Journal of design* 8(1).
- Dalsgaard, P. (2017), "Instruments of inquiry: Understanding the nature and role of tools in design." *International Journal of Design* 11(1).
- Dagens nyheter (2003), *Så blir Sverige till en supermakt på designområdet*, 2003-02-14.
- Dagens Nyheter (2016), *Revir på regeringskansliet hindrar långsiktig politik*, 2016-09-07.
- Dagens Nyheter (2019), *Kritik från M efter DN:s avslöjande: "Måste granskas av KU"*, 2019-04-16.
- Deming, W. E. (1993), *The new economics for industry, government, education*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Center for Advanced Engineering Study.
- Dequech, D. (2013), "Logics of action, provisioning domains, and institutions: provisioning institutional logics", *Journal of Economic Issues* 47(1), 95-112.
- Dorst, K. (2004), "On the problem of design problems - problem solving and design expertise." *Journal of design research* 4(2), 185-196.
- Dorst, K. (2011), "The core of 'design thinking' and its application." *Design Studies* 32(6), 521-532.
- Dir. 2007:46, Kommittédirektiv, *Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi*.
- Dir. 2013:11, Kommittédirektiv, *Expertgruppen för biståndsanalys*.
- Dir. 2013:102, Kommittédirektiv, *Delegationen för migrationsstudier*.

- Dir. 2015:107, Kommittédirektiv, *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända.*
- Dir. 2017:119, Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*
- Dir. 2018:27, Kommittédirektiv, *Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess.*
- Eneqvist, E., Ernits, H., Jahnke, M., Löf, J., & Stoltz, A. K. (2019), *Innovationskapacitet för att leda och organisera hållbar samhällsutveckling - erfarenheter och rekommendationer från innovationsplattformarna.* RISE.
- Erlandsson (2007), *Striderna i Rosenbad – Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*, Stockholm: Stockholms universitet.
- Feldman, M. S. (2000), "Organizational routines as a source of continuous change." *Organization Science* 11(6), 611–629.
- Finansdepartementet (2007), *Myndighetsförordning*, SFS 2007:515.
- Fokus (2019), *Medicinbrist eskalerar – beredskapslager saknas*, 2019-06-11.
- Ford, J. D. & Ford L. W. (1995), "The role of conversations in producing intentional change in organizations." *Academy of Management Review* 20(3), 541–570.
- Fransson, M. (2008), *Självbeskrivning och tjänstekognition: Om processkartläggning på arbetsförmedlingen.* Karlstad: Karlstad University Press. 2008:23.
- Fransson, M. & Quist, J. (2010), *Nystartskontoret som blev en tjänst: Om politiska hängrännor i administrativa stuprör.* Karlstad: Centrum för tjänsteforskning. 2010:39.
- Fransson, M. & Quist, J. (2016), *Onödig efterfrågan inom Skatteverket: Slutrapport.* Karlstad: Karlstad University Studies 2016:38.
- Fransson, M. & Quist, J. (2018), *Fri som en fågel: en studie av åter-professionalisering inom Försäkringskassan.* Karlstad: Karlstads universitet.
- Fuller, M & Lochard, A. (2016) *Public policy labs in European Union member states.* Publication Office of the European Union
- Globaliseringsrådet (2009), *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid*, Underlagsrapport nr 29.

- Grint, K. & L. Willcox (1995), "Business process reengineering in theory and practice: Business paradise regained." *New Technology, Work and Employment* 10(2), 99–109.
- Head, B. W. (2008), "Three Lenses of Evidence-Based Policy", *Australian Journal of Public Administration* (67), 1-11.
- Hillgren, P.-A., Seravalli, A. and Emilson, A. (2011), "Prototyping and infrastructuring in design for social innovation", *CoDesign* 7(3-4), 169-183.
- Hillgren, P.-A., & Súczs-Johansson, L. (2015), *Designlabb för Social innovation. En förstudie av Mötesplats Social Innovation*. Malmö: MSI.
- Hillgren, P.-A., Augustinsson, E., Seravalli, A. & Stenvist, B. (2018), *En skrift om Co-Labs*. Malmö: Social Innovation Skåne.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009), *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (Vol. 3)*. Oxford: Oxford university press.
- Isaacs, W. (1999), *Dialogue and the Art of Thinking Together*. New York: Doubleday.
- IVO (2018), *Slutrapport - Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet*, december 2018.
- Jackson, M. C. (2003), *Systems thinking: Creative holism for managers*, John Wiley & Sons Inc.
- Jahnke, M. (2012), "Revisiting Design as a Hermeneutic Practice: An Investigation of Paul Ricoeur's Critical Hermeneutics", *Design Issues* 28(2).
- Jacobsson, B. (2009), "Ledarskap inom politiken" i *Ledarskapsboken*, red. S. A. Jönsson & L. Strannegård, Stockholm: Liber.
- Johansson, U. (2006), *Design som utvecklingskraft: En utvärdering av regeringens designsatsning 2003-2005*. Växjö: Växjö University Press.
- Justitiedepartementet (2017a), *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål*, Ds 2017:36
- Justitiedepartementet (2017b), *Uppdrag om en snabbare lagföring – med särskilt fokus på unga som begår brott och personer som återfaller i brott*, Ju2017/00537/LP.

- Justitiedepartementet (2017c), *Förordning om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott*, SFS 2017:1028.
- Kimbell, L. (2015), *Applying design approaches to policy making: discovering policy lab*. Brighton: University of Brighton
- Kimbell, L. (2016). Design in the Time of Policy Problems. *Proceedings of DRS 2016, Design Research Society 50th Anniversary Conference*. Brighton, UK, 27–30 June 2016.
- Koskela-Huotari, K., Edvardsson, B., Jonas, J. M., Sörhammar, D., & Witell, L. (2016), "Innovation in service ecosystems - Breaking, making, and maintaining institutionalized rules of resource integration." *Journal of Business Research* 69(8), 2964-2971.
- Kulturdepartementet (2017), *Förordning om ändring i förordningen (2013:71) med instruktion för Statens centrum för arkitektur och design*, SFS 2017:1089.
- Kurtmollaiev, S., Fjuk, A., Pedersen, P. E., Clatworthy, S., & Kvale, K. (2018), "Organizational transformation through service design: The institutional logics perspective." *Journal of Service Research* 21(1), 59-74.
- Lindblom, C. E. (1959), "The science of muddling through." *Public Administration Review* 19(2), 79-88.
- Lindström, A., Fogelin, J., Feuk, C., & Eriksson, C. (2015), *Förändra radikalt - gör annorlunda, bättre och billigare*. Stockholm: SKL.
- Lundstedt, H. & Edman, T. (2014), *Kroniskt engagerad - ett nationellt designprojekt, Slutrapport*. Nyköping: Landstinget i Sörmland, S2014/134/FS.
- Malmberg, L. (2017), *Building Design Capability in the Public Sector: Expanding the Horizons of Development*, Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Manzini, E. (2015), *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation*. MIT press.
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018), "The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy." *Policy Sciences* 51(3), 249-267.

- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016), "Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges." *Australian Journal of Public Administration* 75(3), 391-402.
- Mintzberg, H. (1979), *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1987), "Crafting strategy." *Harvard Business Review* jul/aug: 65-75.
- Molander, P., Nilsson, J-E. & Schick, A. (2002), *Does anyone govern?* Stockholm: SNS.
- Mulgan, G. (2014), *Design in public and social innovation: What works and what could work better?* London, UK: Nesta.
- Niemann, C. (2013), *Villkorat förtroende - normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*, Stockholm: Stockholms universitet.
- O'Rafferty, S., de Eyto, A., & Lewis, H. J. (2016), "Open practices: Lessons from co-design of public services for behaviour change". I Lloyd, P. & Bohemia, E. (red), *Proceedings of DRS 2016: Design + research + society*, 3573-3590. Brighton: Design Research Society.
- Osborne, S., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I. (2015), "The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services", *British Journal of Management* 26(3), 424-438.
- Parsons, W. (2002), "From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government". *Public Policy and Administration* 17(3), 43-60.
- Patrício, L., Fisk, R. P., E Cunha, J. F. and Constantine, L. (2011), "Multilevel service design: From customer value constellation to service experience blueprinting", *Journal of Service Research* 14(2), 180-200.
- Premfors, R. & G. Sundström (2007), *Regeringskansliet*, Liber AB.
- Puttick, R., Baeck, P., & Colligan, P. (2014), *I-Teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. London: Nesta and Bloomberg Philanthropies.
- Quist, J. & Fransson, M. (2014), *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber.

- Radnor, Z., Osborne S. P., Kinder, T. & Mutton, J. (2014), "Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting", *Public Management Review* 16(3), 402-423.
- Regeringens beslut Ju2017/08090/DOM, *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Brottsförebyggande rådet om försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål.*
- Regeringens beslut N2003/989/NL, *Ansökan om medel till ett nationellt program Design som utvecklingskraft för näringsliv och offentlig verksamhet.*
- Regeringens beslut N2012/2819/FIN, *Uppdrag att utforma och genomföra en pilotinsats för tillämpning av designbaserad kompetens i utveckling av offentliga tjänster.*
- Regeringens beslut N2017/01832/IFK, *Uppdrag att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess.*
- Regeringens proposition 2007/08:78, *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.*
- Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Regeringens proposition 2018/19:139, *Fortsatt giltighet av lagen om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål.*
- Regeringens skrivelse 2018/19:103, *Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2018*
- Regeringskansliet (2001), *Ett effektivare Regeringskansli*, SB2001/8259.
- Regeringskansliet (2009), *RK Styr*, Promemoria 2009-05-15
- Regeringskansliet (2017), *Expeditionschefer, rättschefer och administrativa chefer uppgifter och ansvar.*
- Rennstam, J. (2007), *Engineering work-on peer reviewing as a method of horizontal control. EDAMBA Journal*, vol. 6th Thesis Competition: 15-24.

- Riksrevisionen (2016), *Nationella samordnare som statligt styrmedel*, Rapport 2016:5.
- Rombach, B. (1986), *Rationalisering eller prat: Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Lund: Doxa.
- Sanders, E. B. N., & Stappers, P. J. (2008), "Co-creation and the new landscapes of design." *CoDesign* 4(1), 5–18.
- Sangiorgi, D., Lima, F., Patrício, L., Joly, M. P., & Favini, C. (2019), "A Human-Centred, Multidisciplinary, and Transformative Approach to Service Science: A Service Design Perspective." In *Handbook of Service Science, Volume II* (147-181). Springer, Cham.
- Schein, E. H. (1993), "On dialogue, culture, and organizational learning." *Organizational Dynamics* 22(2), 40–51.
- Secomandi, F., & Snelders, D. (2011), "The object of service design." *Design Issues* 27(3), 20-34.
- Siltaloppi, J., Koskela-Huotari, K., & Vargo, S. L. (2016), "Institutional complexity as a driver for innovation in service ecosystems." *Service Science* 8(3), 333-343.
- Skålén (2016), *Tjänstelogik*, Lund: Studentlitteratur.
- Socialstyrelsen (2019), *Uppdragsbeskrivning - Främjande av levande njurdonatorer*, Dnr 32589/2018.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, Betänkande av Styretredningen.
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, Slutbetänkande av Innovationsrådet.
- SOU 2015:84, *Organdonation – en livsviktig verksamhet*, Betänkande av Utredningen om donations- och transplantationsfrågor.
- SOU 2015:88, *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*, Betänkande av Gestaltad livsmiljö - en ny politik för arkitektur, form och design.

- SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2018:48, *En lärande tillsyn - Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, Betänkande av Tillitsdelegationen.
- Statskontoret (2014), *Att effektivisera system. Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet*, Rapport 2014:28.
- Statskontoret (2015), *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*, Rapport i serien "Om offentlig sektor".
- Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, Rapport 2016:26.
- Statskontoret (2019), *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*. Rapport i serien "Om offentlig sektor".
- Stephens, J. P. and Boland, B. J. (2015), "The aesthetic knowledge problem of problem-solving with design thinking", *Journal of Management Inquiry* 24(3), 219-232.
- Suddaby, R., Thierry, V., & Gendron, Y. (2016), "Reflexivity: The Role of Embedded Social Position and Entrepreneurial Social Skill in Processes of Field Level Change", *Research in Organizational Behavior*, 36, 225-245.
- Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002), *Working across boundaries: Collaboration in public services*. Houndmills: Palgrave.
- SVID (2017), *Verksamhetsberättelse 2017*, Stockholm: SVID.
- Thompson, J. D. (1967), *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. New York: Mc Graw-Hill.
- Thompson, J. R. & Ingraham, P. W. (1996), "The Reinvention Game." *Public Administration Review* 56(3), 291-298.
- Torjman, L. (2012), *Labs: designing the future*. Ontario, Canada: MaRS Discovery District.
- Tönurist, P., Kattel, R. & Lember, V. (2015), "Discovering Innovation Labs in the Public Sector," *The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics* (61), TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance.

- Vargo, S. & Lusch, R. (2016), "Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic", *Journal of the Academy of Marketing Science* 44(1), 5-23.
- Vinnova (2019), *Uppdrag att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess*. Dnr. 2017-01977
- Vink, J. (2019), *In/visible - Conceptualizing Service Ecosystem Design*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Vink, J., Wetter-Edman, K., & Aguirre, M. (2017), "Designing for aesthetic disruption: Altering mental models in social systems through designerly practices". *The Design Journal*, 20(1), 2168-2177.
- Vink J., Edvardsson B., Wetter-Edman K. & Tronvoll, B. (2019), "Reshaping mental models – enabling innovation through service design", *Journal of Service Management* 30(1), 75-104.
- Vinnova (2015), *Uppdrag att utforma och genomföra en pilotinsats för tillämpning av designbaserad kompetens i utveckling av offentliga tjänster: Slutrapportering av regeringsuppdrag N2012/2819/FIN*. Dnr2012-02209
- Wagle, U. (2000), "The policy science of democracy: The issues of methodology and citizen participation". *Policy Sciences* 33(2), 207–223.
- Weick, K. E. (2001), *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Business.
- Wetter-Edman, K. and Malmberg, L. (2016), "Experience and expertise: Key issues for developing innovation capabilities through service design", *Service Design Geographies. Proceedings of the ServDes2016 Conference, 2016*. Linköping: Linköping University Electronic Press, 516-521.
- Wetter-Edman, K., Sangiorgi, D., Edvardsson, B., Holmlid, S., Grönroos, C., & Mattelmäki, T. (2014), "Design for value co-creation: Exploring the synergies between design for service and service logic." *Service Science* 6(2), 106-121.
- Wetter-Edman, K., Vink, J., & Blomkvist, J. (2018), "Staging Aesthetic Disruption through Design Methods for Service Innovation", *Design Studies* 55, 5-26.
- Williamson, B. (2015), "Governing methods: policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education."

Referenser

Journal of Educational Administration and History, 47(3), 251-271.

Wilson, D. C. (1992), *A strategy of change: Concepts and controversies in the management of change*. London: Routledge.

Zetterlund, C. (2012), "Just Decoration? Ideology and Design in Early Twentieth Century Sweden." *Scandinavian Design: Alternative Histories*, 103-116.

Bilaga 1 – Tillvägagångssätt

I denna bilaga redovisas mer detaljerade beskrivningar av hur olika moment i denna studie har genomförts. I tur och ordning återfinns tre avsnitt där tillvägagångssättet bakom kapitel 3, 4 respektive 5 presenteras.

Tillitsverkstaden (Kapitel 3)

I kapitel 3 beskrivs formerna för Tillitsverkstaden. Där anges att den största delen av datainsamlingen från Tillitsverkstaden skedde inom respektive försöksverksamhet. Det konstateras också att de fem försöksverksamheterna var olika till sin karaktär. Därav följer att detta avsnitt är uppbyggt av fem olika stycken. En tabell över möten och intervjuer för de olika försöksverksamheterna återfinns i slutet (tabell 1).

Utöver de individuella försöksverksamheterna har myndigheterna träffats vid fem tillfällen inom ramen för Tillitsverkstaden. Vid mötena har presentationer och samtal bidragit med kompletterande data. Deltagarna har presenterat sina pågående projekt för varandra, utbytt erfarenheter och getts möjlighet att diskutera frågeställningar med forskarna och sekretariatet.

Bearbetningen av material har inneburit genomgång av fältanteckningar, dokumentstudier av tidigare publicerat material, genomgång av projektdokumentation såsom presentationer, fotodokumentation av pågående skiss- och utvecklingsarbete, läsning av projektrapporter och genomlysning av inspelat material. Genom bearbetningen har forskarna analyserat och identifierat de kategorier som presenteras i kapitel 3. Lämpliga illustrationer har valts ut med syfte att kommunicera innehåll och relevans för läsaren.

När texten till kapitel 3 var färdigställd skickades den för fakta-
kontroll till respektive myndighet.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen var en av de första myndigheter som under hösten 2018 kom med förslag på en möjlig försöksverksamhet till Tillitsverkstaden. Upprepade möten hölls mellan sekretariatet, forskare och olika delar av myndigheten för att identifiera en lämplig utmaning och ett tillvägagångssätt. Ett myndighetsinternt projektuppdrag formulerades, med tydlig koppling till Tillitsverkstaden. Projektet startade i december 2018 och avslutades i juni 2019.

Datainsamlingen bedrevs till stor del genom deltagande observation. En forskare deltog vid fysiska och digitala möten. Fältanteckningar fördes och i vissa fall spelades möten in.

Deltagandet kompletterades med data i form av projektdokumentation såsom Powerpoints, styrdokument och rapporter samt mejl och mötesanteckningar.

Vidare gjordes intervjuer med projektledare och ansvarig chef med syfte att få en bakgrundsförståelse för myndigheten och försöksverksamhetens sammanhang.

IVO

Under 2018 hade ett processteam, med medarbetare från samtliga avdelningar inom IVO, arbetat med att vidareutveckla den regelbundna tillsynen av HVB-hem för barn och unga. I detta fall fanns en tydlig koppling till Tillitsdelegationens tidigare arbete, framförallt till delbetänkandet rörande lärande tillsyn (SOU 2018:48).

I kapitel 4 i föreliggande rapport beskrivs den satsning rörande Smart policyutveckling som Vinnova drivit under de två senaste åren. I programmet har myndigheten undersökt möjligheterna för stärkt samordning och innovation genom att använda ett format för utvecklingsarbete som de kallat Policylabb.

Projektet rörande frekvenstillsyn utgjorde en del av detta program och i dialog mellan IVO, Vinnova och Tillitsdelegationen beslutades att projektet även skulle utgöra en försöksverksamhet inom Tillitsverkstaden. Det innebar bland annat att konsultfirman Usify

skulle hjälpa myndigheten att lägga ett delvis nytt raster på det interna utvecklingsprojektet.

Datainsamlingen skedde genom deltagande i några fysiska möten och workshoppar. Deltagandet kompletterades med dokumentstudier av projektdokumentation såsom Powerpoints, styrdokument och rapporter.

Polisen

När Tillitsverkstaden initierades var snabbare lagföring av vuxna redan ett faktum. Istället skulle Polisen delta för att även snabba upp lagföringen av misstänkta under arton år. Ambitionen var att se vad designmetodiken kunde bidra med. För att få tillgång till sådan kompetens inleddes en upphandling. I avvaktan på upphandlingen deltog myndigheten i verkstadens träffar, både för att lära och för att dela med sig av erfarenheterna från snabbare lagföring av vuxna. Parallellt med upphandlingen men vid sidan av Tillitsverkstaden bedrevs samtidigt ett mera traditionellt utvecklingsarbete för snabbare lagföring av unga.

Upphandlingen drog ut på tiden. När sista handen lades vid denna rapport så hade arbetet med unga precis startats upp. Vad designmetodiken kom att bidra med kan därför inte redovisas.

Emellertid fanns det viktiga erfarenheter från de båda projekt kring snabbare lagföring av vuxna respektive unga som bedrivits före och vid sidan av verkstaden. I de fallen hade inga designverktyg använts men i båda fallen drogs lärdomar ifråga om systemtänkande.

I föreliggande rapport baseras texten kring Polisen därför på vad som förmedlades under verkstadsmötena, på studier av tillgängliga dokument samt på nyhetsmaterial.

Socialstyrelsen

Under senhösten 2018 diskuterade Tillitsdelegationen och Socialstyrelsen flera möjligheter för myndighetens deltagande i Tillitsverkstaden. Valet föll på ”Främjande av levande njurdonatorer”. En intern uppdragsbeskrivning för en förstudie formulerades. Projektet initierades i januari och slutrapporterades i maj 2019.

Försöksverksamheten följdes genom deltagande observation vid de workshoppar som beskrivs i kapitel 3. Data samlades genom fältanteckningar, fotodokumentation samt projektgruppens egen dokumentation och rapportering. Under aktiviteterna fördes även kortare, reflekterande samtal med deltagarna.

Under perioden februari-mars 2019 genomfördes semistrukturerade intervjuer med projektgruppens deltagare, en verksamhetsutvecklare samt den interna uppdragsgivaren. Intervjuerna fokuserade tidigare erfarenhet av innovations- och utvecklingsarbete samt utmaningar och hinder kring dessa. Vidare behandlade de i vad mån och på vilket sätt Socialstyrelsen driver innovations- och utvecklingsarbete, samt medborgarens roll i detta. Intervjuerna varade i 45–60 minuter, de spelades in och har därefter lyssnats igenom och transkriberats.

Vid försökets slut genomfördes en gruppintervju med projektgruppen. Projektmaterial presenterades och gruppen reflekterade gemensamt kring försöket och dess resultat. Intervjun som varade en halv dag generade ca 2,5 timmar inspelat material.

Projektets slutrapport och presentationsmaterial har också studerats.

Trafikverket

Under hösten 2018 fördes frekventa samtal mellan Trafikverket och Tillitsdelegationen för att finna en lämplig försöksverksamhet. Med anledning av forskarnas önskemål om såväl en tydlig systemdimension som ett uppenbart medborgarfokus, föll valet slutligen på det redan pågående projektet rörande trafikinformation till pendeltågsresenärer.

Den primära datainsamlingen skedde genom löpande deltagande på arbetsmöten i två olika konstellationer under våren 2019. *Arbetsgruppen* är den konstellation som i nära samarbete med projektledare höll ihop det operativa arbetet. I gruppen arbetade representanter för Trafikverket, Västtrafik, SLL och Skånetrafiken sida vid sida. *Expertgrupp positionering* var en underliggande gruppering med experter inom positionsbestämning av tåg. Utöver representanter för ovan nämnda aktörer deltog även trafikoperatören MTR och en konsultfirma i dessa möten.

Datainsamlingen skedde även genom en kontinuerlig dialog med de två medarbetare från Trafikverket som följde arbetet för internt lärande samt genom ett par avstämningar med projektledaren. Vidare har en stor mängd projektdokumentation samlats in och studerats.

Tabell 1: Detaljer rörande datainsamling inom Tillitsverkstaden

Försöksverksamhet	Datum	Mötets syfte	Deltagare
Arbetsförmedlingen	180905	Informationsmöte	Ledningspersoner AF, Sekretariat
	180925	Uppstartsmöte	Ledningspersoner, Tjänstedesigners, Sekretariat
	181030	Planeringsmöte	Ledningspersoner, projektledare, tjänstedesign, Sekretariat
	181122	Projektstart, introduktion	Projektets styrgrupp
	181203	Styrgruppsmöte 1	Styrgrupp
	190201	Lägesavstämning	Projektledare
	190205	Styrgruppsmöte 2	Styrgrupp
	190208	Avstämning Loop 2	Projektledare, tjänstedesign
	190306	Intervjuer	Ledningsperson, Projektledare
	190313	Styrgruppsmöte 3	Styrgrupp
	190415	Styrgruppsmöte 4	Styrgrupp
	190506	Slutpresentation	Styrgrupp
	190610	Slutpresentation 2	Styrgrupp
IVO	180824	Möte angående Smart Policy	Vinnova, IVO, Konsultfirma, Sekretariat
	190920	Workshop	Vinnova, IVO, Socialstyrelsen, Konsultfirma, Sekretariat
	190304	Möte angående metaanalys	IVO, Konsultfirma, Sekretariat
Socialstyrelsen	181022	Introduktion Tillitsverkstaden	Socialstyrelsen, Jurist, Enhetschef, Verksamhetsutvecklare, Sekretariat
	181108	Fortsatt diskussion	Verksamhetsutvecklare, Sekretariat
	181218	Projektupplägg	Verksamhetsutvecklare, Projektledare, Utredare, tjänstedesigner, sakkunniga, sekretariat
	190205	Intern workshop	Projektgrupp, extern expert
	190214	Intervju	Verksamhetsutvecklare
	190305	Intervjuer	Projektledare, Sakkunniga, Tjänstedesigner
	190306	Intervju	Intern uppdragsgivare
	190322	Nationell workshop	Inbjudna aktörer, projektgrupp
	190527	Gruppintervju, avslutande reflektioner	Projektgrupp

Trafikverket	181122	Avstämningsmöte	Projektledare, Trafikverket, Tillitsdelegationen
	181213	Avstämningsmöte	Projektägare Trafikverket, Tillitsdelegationen
	181217	Expertgrupp positionering	Projektledare och experter från deltagande aktörer
	190115	Expertgrupp positionering	Projektledare och experter från deltagande aktörer
	190128	Arbetsgrupp	Projektledare och representanter från deltagande aktörer
	190207	Chefsmöte, föreläsning	Chefer inom Trafikverket
	190212	Arbetsgrupp	Projektledare och representanter från deltagande aktörer
	190221	Expertgrupp positionering	Projektledare och experter från deltagande aktörer
	190315	Arbetsgrupp	Projektledare och representanter från deltagande aktörer
	190328	Expertgrupp positionering	Projektledare och experter från deltagande aktörer
	190411	Arbetsgrupp	Projektledare och representanter från deltagande aktörer
	190604	Sista möte med arbetsgrupp	Projektledare och representanter från deltagande aktörer

Befintliga designdrivna initiativ i Sverige (Kapitel 4)

Datainsamlingen för kapitel 4 skedde genom intervjuer, projektdokumentation, deltagande i nätverksträffar och workshoppar.

Urvalet av respondenter utgick från det svenska labbnätverk som nämns i kapitlet, för vilket SVID är huvudman och som i februari 2019 omfattade nio aktörer. Av labbnätverkets aktörer inkluderar studien inte E-gov lab som har ett explicit fokus på e-tjänster, och är data- och forskningsdrivet snarare än designdrivet. Ej heller ingår Trafiklab som är en plattform för öppna trafikdata. Vid sidan av labbnätverket intervjuades tre aktörer som varit centrala i framväxten av designdrivna innovationsinitiativ i Sverige: SVID, Vinnova samt SKL. Dessutom inkluderades Reglab som inte är designdrivet men är en stark nationell aktör med fokus på interregionalt lärande samt Innovationsplattformarna som producerat den initiala kartläggningen av innovationsmiljöer för hållbara städer.

Samtliga respondenter hade erfarenhet av hur respektive initiativ etablerades och har utvecklats. Flertalet har också lång erfarenhet av designområdets utveckling som sådant. De tillfrågades via ett mejl i vilket studien och dess bakgrund kortfattat beskrevs. Samtliga tackade ja. Fyra intervjuer genomfördes via telefon och de övriga i form

av fysiska möten. Med några undantag genomfördes intervjuerna av samma person. Undantagen utgörs av de intervjuer som markerats med en asterisk i tabell 2 nedan. De genomfördes med tacksam hjälp av professor Stefan Holmlid vid Linköpings universitet.

Intervjuerna kan beskrivas som semistrukturerade. Utöver direkta frågor kring miljöernas framväxt, uppdrag och bemanning berördes även hinder och möjligheter vid etablering av labb och designarbete inom offentlig sektor. Utöver detta gavs utrymme för respondenternas egna reflektioner och uppföljande frågeställningar. Intervjuerna varade mellan 45–90 minuter och spelades in. Även minnesanteckningar har förts. Dokumentation såsom projektrapporter och presentationer har kompletterat intervjuerna.

Datainsamling skedde även genom deltagande vid två träffar inom myndighetsnätverket för tjänstedesign. Där deltog cirka trettio deltagare från ett tiotal myndigheter. Under träffarna fördes fältanteckningar, inklusive fotodokumentation.

Deltagande skedde även vid ett möte inom det svenska labbnätverket. Där deltog några labbmiljöer och myndigheter. Det var representanter från Experio Lab Sverige, RISE Service Labs, Mötesplats Social Innovation, Skatteverkets policylab, Tillväxtverkets förenklingslab, Vinnovas satsning Smart policyutveckling, Sidas agenda 2030-labb, Reglab, Innovation Skåne samt Samordningsförbundet Östergötland. Även under dessa träffar fördes fältanteckningar, inklusive fotodokumentation.

Datainsamlingen kompletterades under våren 2019 genom ett samarbete med den tidigare nämnde Stefan Holmlid. Holmlid var anlitad som följeforskare för Vinnovas satsning Smart policyutveckling. Då viss överlappning fanns mellan deltagande myndigheter i Tillitsverkstaden och Vinnovas satsning, kunde samverkan ske ifråga om nämnda intervjuer samt övrigt datamaterial såsom dokumentation.

Vidare genomfördes två workshoppar för erfarenhetsutbyte, en med myndigheter och en med designkonsulter. De två gemensamt arrangerade workshopparna filmades, fältanteckningar fördes och dokumentation samlades in och bearbetades.

Bearbetningen av det insamlade datamaterialet resulterade i den beskrivning som återfinns i kapitel 4. Beskrivningen gör inga anspråk på att vara heltäckande. Det som lyfts fram är sådant som bedömts

vara viktigt för kapitlets frågeställning och den fortsatta framställningen i rapporten. När texten till kapitel 4 var färdigställd så skickades den för faktakontroll till respektive aktör.

Tabell 2: Lista över respondenter och aktiviteter under våren 2019

Namn	Befattning	Organisation
Klas Danerlöv	Handläggare	SKL
Sara Tunheden	Projektledare, Innovationscoach	Innovationsguiden/SKL
Ulrika Lundin	Innovationscoach	Innovationsguiden/SKL
Pia McAleenan	Projektledare	Förnyelselabbet/SVID
Kristina Frisk*	VD	SVID
Jakob Hellman*	Handläggare	Vinnova
Tobias Öhman*	Handläggare	Vinnova
Eva Moe	Verksamhetsledare	Reglab
Tomas Edman	Nationell koordinator	Experio Lab Sverige/Region Värmland
Jonas Boström	FoU-handledare, doktorand	Experio Lab Sverige/Region Västernorrland
Erika Augustinsson	Ansvarig Kommunikation & Policy	Mötesplats Social Innovation
Anna-Karin Stoltz Ehn	Projektledare, Hållbart samhälle	Innovationsplattformarna/RISE
Ivar Björkman	VD	Openlab Stockholm/KTH
Magnus Eneberg	Forskare	KTH
Jon Engström	Forskare	SU, tidigare SVID
Sara Modig	Designstrateg	Usify
Aktivitet	Datum	Arrangör, Plats
Erfarenhetsutbyte designer Smart policy*	190213	Vinnova, Stockholm
Erfarenhetsutbyte myndigheter Smart policy*	190319	Vinnova, Stockholm
Myndighetsnätverk, tjänstedesign	190402	Polisen, Stockholm
Myndighetsnätverk, tjänstedesign	190602	Socialstyrelsen, Stockholm
Svenska labbnätverket, nätverksträff	190528	SVID, Stockholm

*Intervjuer och aktivitet har genomförts i samarbete med Stefan Holmlid, professor Linköpings universitet

Lösningen passar inte in på Regeringskansliet (Kapitel 5)

Den huvudsakliga datainsamlingen för kapitel 5 utgörs av en intervjustudie som genomfördes specifikt för den aktuella frågeställningen under våren 2019. Av tabell 3 nedan framgår vilka som intervjuats.

Respondenterna har samtliga stor erfarenhet av att vistas på eller i Regeringskansliets absoluta närhet. Några representerar det politiska perspektivet, medan andra är opolitiska tjänstemän. Bland de senare finns flera med erfarenhet av rollen som generaldirektör, vilket innebär en något större distans till vardagen inom kansliet. De kunde bidra med delvis andra utsiktsplatser och insikter.

Respondenterna tillfrågades via ett mejl i vilket bakgrunden kortfattat beskrevs. Samtliga tillfrågade utom två tackade ja till medverkan. Bortfallet förklarades i båda fallen med arbetsanhopning.

Intervjuerna kan beskrivas som semistrukturerade och genomfördes av en och samma person. Ett antal öppna frågor fanns som bas, men samtalen flödade fritt utifrån respondenternas svar och egna reflektioner. Ingen intervju kan därmed sägas vara den andra lik. Utöver de mest uppenbara frågorna om Regeringskansliets motståndskraft diskuterades sådant som koordinering, analysförmåga samt vardagen inom kansliet. I flera fall diskuterades också alternativa idéer för att möta samhällsutmaningar. På så sätt bidrog respondenterna med mer än vad intervjuerna ursprungligen var designade för.

I samtliga fall, utom två via telefon, genomfördes intervjun på en plats som respondenten fick bestämma. Med tanke på respondenternas position och intervjuernas innehåll bedömdes det föreligga en risk för något tillbakahållna svar. För att minimera risken gjordes ett par initiala vägval, som i efterhand bedöms ha varit till gagn för studien. För det första upplystes samtliga respondenter om att citat med koppling till en specifik person inte kommer att förekomma. För det andra spelades inte intervjuerna in. Däremot togs minnesanteckningar som i direkt anslutning till intervjun renskrevs och i vissa fall kompletterades utifrån minnet. Intervjuerna varade mellan 60 och 90 minuter, med något undantag där samtalet blev avsevärt mycket längre.

Bearbetningen av det insamlade materialet resulterade i den beskrivning som återfinns i kapitel 5. Beskrivningen gör inga anspråk på att vara heltäckande. Det som lyfts fram är sådant som bedömts som viktigt för kapitlets frågeställning och den fortsatta framställningen.

Tabell 3: Respondenter som intervjuats under våren 2019

Namn	Befattning	Organisation
Fredrik Ahlén	Expeditionschef	Regeringskansliet
Elisabeth Backteman	Statssekreterare	Regeringskansliet
Anne-Marie Begler	GD	Regeringskansliet
Peter Bringle	Administrativ chef	Regeringskansliet
Annika Bränström	Senior rådgivare (fd GD)	Myndigheten för digital förvaltning
Darja Isaksson	GD	Vinnova
Rikard Jermsten	GD	Konkurrensverket
Emma Lennartsson	Regiondirektör (tf)	Region Uppsala
Ingvar Mattsson	Riksdagsdirektör	Sveriges riksdag
Per Molander	GD (fd)	Regeringskansliet
Erik Nilsson	Statssekreterare	Regeringskansliet
Kristina Persson	Statsråd (fd)	-
Annelie Roswall Ljunggren	GD	Statskontoret
Martin Sparr	Enhetschef	Ekonomistyrningsverket
Göran Sundström	Professor	Score



NORSTEDTS
JURIDIK

III KARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-24969-7

Omslag: Elanders Sverige AB
Foto: pexels.com