

Finansdepartementet

## **Med tillit följer bättre resultat - tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43)**

### **Sammanfattning**

Vinnova välkomnar delegationens betänkande. Vinnova vill komplettera motiven till varför tillitsbaserad styrning behöver fortsätta utvecklas i offentlig sektor. Särskilt vill Vinnova framhäva att tillitsbaserad styrning tar sig an flera bekräftade hinder för innovation i offentlig sektor och därmed bidrar till det förvaltningspolitiska målet om en innovativ statsförvaltning.

Vinnova anser att det förslag till fortsatt stöd som beskrivs i betänkandet är välkommet men inte tillräckligt i sig. Vinnova föreslår att det kompletteras med uppdrag till de viktigaste förvaltningspolitiska myndigheterna att i relevanta fall integrera principer för tillitsbaserad styrning och ledning i sitt existerande stöd till andra myndigheter.

Vinnova vill stärka bilden av att inrättandet av en regeringsnära utvecklingsmiljö (RUM) är mycket angeläget och även brådskande. Vinnova vill tillägga att RUM behöver samspela och skapa förutsättningar för koordinering med ett antal andra existerande och nya åtgärder och insatser utöver de som nämns i betänkandet. Detta gäller särskilt RUM:s relation till försöksverksamhet samt till finansiering och metod- och processtöd för experimentell utveckling av regelverk.

### **Vinnovas ställningstaganden**

#### **Avsnitt 4.1 Offentlig sektor behöver fortsätta att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning**

Vinnova delar delegationens bedömning men anser att bedömningen kan kompletteras ytterligare skäl varför offentlig sektor behöver fortsätta att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning.

Vinnova anser att det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning är ett starkt skäl till att offentlig sektor behöver fortsätta utveckla tillitsbaserad styrning och ledning. Idag hindras innovationskraften i offentlig sektor ofta av kortsiktig styrning och budgetplanering och -praxis som inte ger tillräckligt utrymme för innovation. För att möta de stora samhällsutmaningar vi står inför behöver vi stärka

innovationskraften i offentlig sektor. För att göra det är tillitsbaserad styrning och ledning en lovande samling metoder och principer som kan göra skillnad.

### **Skälen till ställningstagandet**

Vinnova bedömer utifrån erfarenhet och kunskap att offentlig sektors innovationskraft hämmas av ett alltför begränsat handlingsutrymme. Bilden bekräftas till exempel i en omfattande nationell enkätundersökning om innovationskraften i offentlig sektor ”Innovationsbarometern” och en dokumentstudie från 2019 om hinder och för innovation och omställning i offentlig sektor. Innovationsbarometern visar att mindre än en femtedel i offentlig sektor tycker att arbetsplatsen kännetecknas av att det finns en kultur som främjar experimenterande och risktagande. Dokumentstudien visar att bland annat att det saknas prioritering och tydlighet avseende tid och ekonomi avsatt till innovationsarbete i offentlig sektor. Därmed kan Vinnova bekräfta delegationens bild av att budgeten och verksamhetsplaneringen i offentlig sektor inte verkar ge tillräckligt utrymme för innovation, experimenterande och nytänkande.

### **Avsnitt 4.2.3 Arbetsgivarverket ska tillhandahålla stödet**

Vinnova anser att det stöd som beskrivs av delegationen är välkommet men inte tillräckligt i sig. Vinnova föreslår att det stöd som beskrivs av delegationen bör kompletteras med uppdrag till de viktigaste förvaltningspolitiska myndigheterna att i relevanta fall integrera principer för tillitsbaserad styrning och ledning i sitt existerande stöd till andra myndigheter. Exempelvis bör Ekonomistyrningsverkets stöd för statlig styrning och Myndigheten för digital förvaltnings stöd för nyttorealiserings ses över ur den tillitsbaserade styrningens och ledningens perspektiv.

Arbetsgivarverket eller annan myndighet som får uppdraget, bör när de utformar och genomför stödet samverka med och dra nytta av andra myndigheters kompetens på området, enligt delegationens förslag, men också med forskningsinstitutet RISE. Detta utifrån RISE:s arbete med stöd till offentlig sektor att tillämpa världens första vägledningsstandard för innovationsledning (ISO 56002).

Vinnova vill uppmärksamma att det finns närliggande ouppfyllda behov av centralt kunskaps- och kompetensutvecklande stöd för myndigheter inom styrning och ledning. Detta gäller särskilt behov av att stärka stödet för ledning och beslutsfattare att förstå olika aspekter av den digitala transformationen och vad den innebär för ledning och styrning. Bland annat Digitaliseringsrådet (18-5698) har föreslagit en bred och lättillgänglig satsning på grundkompetens riktad till offentlig sektor. Det stöd som delegationen beskriver i betänkandet är besläktat med Digitaliseringsrådets förslag, men täcker inte fullt de behov av stöd i statsförvaltningen som den digitala transformationen ger upphov till.

### **Skälen för ställningstagandet**

Den splittring i det förvaltningspolitiska stödet riktat till myndigheter som beskrivs av delegationen är relevant. Med ett uppdrag om stöd för tillitsbaserad styrning och ledning till Arbetsgivarverket, eller en annan utpekad myndighet, löser man inte splittringen, så som delegationen själv påtalar. Däremot finns det en risk att Arbetsgivarverket eller annan enskild myndighet som ges uppdraget att tillhandahålla stödet, erbjuder ett stöd som är anpassat till principerna för tillitsbaserad styrning och ledning, medan andra myndigheter som erbjuder stöd i genomförandet av förvaltningspolitiken fortsätter att erbjuda stöd som inte är anpassat till principerna. Därav blir det angeläget att principerna integreras hos alla myndigheter som erbjuder relevant stöd.

Legitimiteten hos den myndighet som tillhandahåller stödet är viktig, precis som delegationen nämner. Vinnova anser att det är viktigt att särskilt sådant stöd som har relevans för budgeten och verksamhetsplaneringen omfattas av tillitsbaserade styrningens och ledningens principer. På detta område är det rimligt att anta att Ekonomistyrningsverket och Myndigheten för digital förvaltning har högre legitimitet än Arbetsgivarverket.

Det behov av kunskaps- och kompetensutvecklingsstöd i myndigheter som den digitala transformationen ger upphov till har närliggande inriktning som det som omfattas av tillitsbaserad styrning och ledning. Det handlar om bland annat förmåga till förändringsarbete och att sätta medborgaren i centrum.

Innovationsledning är ett verktyg för att skapa utrymme för innovation och försvara det mot de krafter som minskar handlingsutrymmet. Innovationsledarrollen får en allt mer legitim plats i Sverige och internationellt. Det finns orsak att förtydliga sambanden mellan tillitsbaserad styrning och ledning respektive innovationsledning.

### **Avsnitt 4.4 Inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet**

Vinnova vill stärka bilden av att inrättandet av en regeringsnära utvecklingsmiljö (RUM) är mycket angeläget och även brådskande. Vinnova vill tillägga synpunkter angående RUM:s relation till närliggande initiativ och förslag, dess roll samt dess koppling till Agenda 2030 och EU:s missionsprocesser.

### **RUM:s koppling till Agenda 2030 och EU:s missionsprocesser**

För att bestämma vilka samhällsutmaningar som blir aktuella för RUM att hantera, anser Vinnova att ytterligare faktorer bör beaktas utöver de som anges i betänkandet. De globala målen i Agenda 2030 pekar ut en gemensam och hållbar riktning som vägledning för val av utmaningar. På EU-nivå har så

kallade missions identifierats som ett verktyg för kraftsamling och kommer att inkluderas i det kommande ramprogrammet för forskning och innovation, Horisont Europa.

### **RUM:s roll**

Vinnova välkomnar rollbeskrivningen för RUM att lösa ut frågor som faller mellan stolarna. Vinnova anser att rollbeskrivningen kan kompletteras för att säkerställa att RUM bidrar till systemförändring. RUM:s roll bör vara att *samskapa systemperspektiv* på utvalda samhällsutmaningar i syfte att lösa ut frågor som faller mellan stolarna. Utmaningar som kräver ett starkare systemtänk och systemlösningar är de som det finns tydligast motiv för att utforska i RUM

### **RUM:s relation till närliggande initiativ och förslag**

Vinnova anser att RUM behöver samspela och skapa förutsättningar för koordinering med ett antal andra existerande och nya åtgärder och insatser utöver de som nämns i betänkandet. RUM:s arbete bör samspela med olika former av försöksverksamhet. Försöksverksamhet bör i sin tur stödjas med särskild finansiering samt med metod- och processtöd för experimentell utveckling av regelverk.

#### *Försöksverksamhet*

Vinnova anser att RUM bör innehålla en mekanism eller en process som möjliggör att smidigt föra vidare RUM:s resultat i konkret försöksverksamhet. Bland annat kommunutredningen (SOU 2020:8), Vinnova (VR 2019:07) och Komet (Komet 2019:09) har föreslagit till regeringen inrättande av organisation och struktur för försöksverksamhet i kommuner, regioner och staten. För att RUM ska bli framgångsrikt anser Vinnova att regeringen behöver skapa utrymme för regulatorisk försöksverksamhet i offentlig verksamhet genom försökslagstiftning och en process för dispens från nationell lagstiftning. Vinnova anser att såväl RUM som förslagen till bättre förutsättningar för försöksverksamhet på alla förvaltningsnivåer är välbehövliga och kan samspela med varandra.

#### *Finansiering samt metod- och processtöd för experimentell utveckling av regelverk*

För att kunna genomföra försöksverksamhet anser Vinnova att det också kommer att behövas särskild finansiering för experimentell utveckling av regelverk. Detta bör finansieras via Vinnova, med 30 miljoner kronor per år från och med 2021 (VR 2019:07). Ett sådant program behöver kombineras med metod- och processtöd för att uppnå önskad effekt. Kapacitet för detta behöver därför inkluderas i satsningen som bör initieras av Vinnova i samverkan med andra relevanta aktörer som har kompetens kring denna typ av metod- och processtöd, t ex RISE. Här ser Vinnova också en möjlighet till samverkan med det kunskaps- och kompetensutvecklande stöd som delegationen föreslår i betänkandets avsnitt 4.2.3.

### **Skälen för ställningstagandet**

Vinnova anser att en lovande process har tagits fram för att förbättra regelgivande myndigheters samverkan (i det tidigare regeringsuppdraget att stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess). Målet var att stärka Sveriges roll som testbädd för nya innovationer. Erfarenheterna har använts i Vinnovas satsning på policylabb i projekt som varit designdrivna processer för att utarbeta förslag på ändrade regelverk, organisationsformer och affärsmodeller. Redan märks effekter på den komplexa utmaningen att utveckla moderna arbetssätt kring framtagande och utvärdering av juridiska regelverk och ekonomiska styrmedel. Det finns stor potential att nå större effekter med fortsatt uppbyggnad av efterfrågan och kapacitet på sådana arbetssätt.

Omvärlden präglas av utmaningar som kräver systemförändringar. Sverige behöver identifiera vägar framåt i denna komplexa omvärld och förstå systemiska aspekter som t ex kritiska gränser (tipping points), beroendeförhållanden och resiliens. Vinnovas erfarenheter med bland annat missionsprocesser visar att samskapande av systemperspektiv kräver en säker yta likt den som RUM beskrivs som i betänkandet.

Vinnovas erfarenheter visar också att de gemensamma vägar framåt som skapas utifrån ett systemperspektiv kan förverkligas endast om rätt stöd, verktyg och metoder för genomförande finns tillgängliga. Internationellt finns flertalet exempel på försöksverksamhet samt finansiering, metod- och processtöd för experimentell utveckling av regelverk. En helhet av stödstrukturer som sträcker sig från samskapande av systemperspektiv till försöksverksamhet till finansiering, process- och metodstöd för experimentell utveckling av regelverk saknas i Sverige idag. De är nödvändiga för att stärka myndigheternas förmåga att verka för att regler och processer i offentlig sektor är balanserade med avseende på riskreducering medan de möjliggör både effektivitet, rättssäkerhet och innovation.

De regelverk som omgärdar offentlig sektor är en aspekt som kan påverka möjligheten att agera nytänkande och således påverkar också innovationsarbetet. Komet har påvisat stora utmaningar i de regelverk som tillämpas vid innovation kopplad till teknikutveckling inom offentlig sektor, till exempel på grund av oklarheter eller att regelverk saknas. Beskrivningar om föråldrade regelverk med bristande anpassning till dagens teknik är återkommande. Det finns även upplevelser av komplexa regelverk som kan vara svåra att tolka och tillämpa.

Internationella erfarenheter visar att det kan finnas ett värde i att utveckla stöd för olika nivåer av samhällsutmaningar som visat sig svåra att lösa med ordinarie styrning och samverkan. Exempelvis i Finland utformade man stödet inom initiativet Försöksfinland på tre nivåer:

- Den strategiska nivån - försök som regeringen har valt, t.ex. basinkomst, servicesedlar och försöket med frikommuner.
- Nivån med kluster för försöksverksamhet och partner – regionala och tematiska försök och bland aktörerna inom näringslivet.
- Gräsrotsnivån - försök inom kommuner och det civila samhället.

De internationella lärdomarna stärker bilden av att RUM bör samspela försöksverksamhet och finansiering samt process- och metodstöd för experimentell utveckling av regelverk

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. Handläggare Adrian Solitander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också senior public policy manager Jakob Hellman, handläggare Nina Widmark och direktör Göran Marklund deltagit.

Darja Isaksson