

Vägledning

Innovation i en myndighet

ES2022-07





Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Syfte.....	5
2. Statliga värdegrunden som utgångspunkt för innovation.....	6
3. Innovationsbegreppet	8
3.1 Vägledning kring innovationsbegreppet	8
3.2 eSams utgångspunkt för innebörden av innovation för en myndighet.....	9
4. Förmågor för en innovativ organisation	10
4.1 Det strategiska perspektivet.....	11
4.2 Det taktiska perspektivet.....	12



1. Inledning

Riksdagen fattade beslut om det förvaltningspolitiska målet 2010¹. Riksdagen beslutade då att statsförvaltningen ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Genom målet lyfte regeringen fram nya värden för förvaltningen, som att den ska vara innovativ och samverkande.

Regeringen har i olika sammanhang på ett övergripande sätt resonerat kring begreppet innovation och inom vissa områden tydliggjort målen för innovationsarbetet. För näringspolitiken har regeringen under 2020 satt upp målet Stärkta förutsättningar för innovation och förnyelse² som rör näringslivets förnyelseförmåga och det svenska innovationsklimatet. Det innehåller verksamhet och åtgärder som syftar till att det utvecklas ny kunskap som kan komma att omsättas i nya eller utvecklade varor och tjänster eller andra ekonomiska nyttigheter.

Myndigheter har genom åren fått uppdrag av Regeringen att främja innovation i olika former. Regeringen har bland annat uttalat att en god tillgång till data är en allt viktigare förutsättning för innovation. En av flera myndigheter som har fått uppdrag att arbeta med innovation är Myndigheten för digital förvaltning (Digg), vars uppdrag bland annat är att främja offentliga aktörers förmåga att dela och nyttiggöra data så att den kan frigöras för forskning och innovation.³ Ett annat exempel är att ett antal myndigheter har haft uppdrag i regleringsbrev att redovisa hur myndigheten arbetar för att vara en innovativ myndighet och därmed bidra till att uppfylla det förvaltningspolitiska målet.

I en intervjustudie genomförd av Statskontoret konstateras i stora drag att myndigheterna behöver väga effektivitet och rättssäkerhet mot samverkan och innovation. Studien visade även att det mellan myndighetscheferna råder delade meningar om vad en innovativ statsförvaltning är och hur begreppet kan tolkas samt att begreppet inte har en självklar innebörd. Att innebörden är otydlig för myndighetscheferna kan enligt Statskontoret också hämma myndighetscheferna och göra det svårare att omvandla denna del av det förvaltningspolitiska målet till konkret styrning av deras verksamheter. En annan aspekt som studien lyfter fram är att det inte bara är värderingen av orden som skiljer sig åt. För myndighetscheferna handlar det också om

¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rksr. 2009/10:315

² <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/innovation/>

³ [Data för ett kunskapsbaserat och innovativt Sverige \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/data-for-ett-kunskapsbaserat-och-innovativt-sverige/)



vilken legal grund som innovation har. Rättssäkerhet regleras i grundlagarna medan innovation inte är ett begrepp som återfinns i någon författning.⁴

Generellt finns ingen uttalad och tydlig gemensam precisering från uppdragsgivaren av vad som avses med att statsförvaltningen ska vara innovativ och vad det innebär för en enskild myndighet. Det innebär att varje myndighet behöver göra sitt eget arbete med att omvärldsbevaka och hitta en definition och förhållningssätt till innovation för den egna verksamheten. Det kan konstateras att målet och angreppssättet för innovationsarbetet skiljer sig mellan olika myndigheter vilket även innebär att resultat och uppföljning sker på olika sätt. Detta påverkar förmågan till att samverka inom innovationsområdet.⁵

1.1 Syfte

Syftet med denna vägledning är att förtydliga vad som avses med att en myndighet är innovativ samt att stödja eSams medlemmar i arbetet inom organisationen med hur man kan stärka organisationens förmåga till att vara innovativ på ett konkret sätt.

⁴ En innovativ och samverkande förvaltning, 10 år med det förvaltningspolitiska målet, Statskontoret 2020

⁵ eSams arbete med innovation v1.0, 2020-05-29



2. Statliga värdegrunden som utgångspunkt för innovation

Den statliga värdegrundens sex principer utgår i huvudsak från Regeringsformen men även från andra lagar och förordningar. Principerna är grunden för de beteenden och förhållningssätt som ska styra all statlig verksamhet utgör grunden för en god förvaltningskultur. Den statliga värdegrundens principer och en god förvaltningskultur är den grundläggande infrastrukturen för att hela systemet med fristående myndigheter ska fungera. Detta blir extra viktigt i den svenska förvaltningen, eftersom den är så decentraliserad. Myndigheterna och de statsanställda har ett stort ansvar att tolka sina uppdrag och att forma verksamheterna utifrån den statliga värdegrunden. Innovativa lösningar behöver även de omfattas av den statliga värdegrunden som är grunden för en god förvaltning. Att myndighetsutövning sker utifrån Regeringsformen och statliga värdegrunden gör förvaltningen förutsägbar vilket bl.a. bidrar till att det finns och bibehålls ett högt förtroende för myndigheterna.

Statliga värdegrunden⁶:

- Demokrati: All offentlig makt utgår från folket.
- Legalitet: Myndigheter får inte göra vare sig mer eller mindre än vad som framgår av lagarna som styr oss
- Vi ska vara Objektiva: opartiska och sakliga i våra bedömningar.
- Vi ska utöva makten med respekt för allas lika värde
- Vi ska bidra till delaktighet och motverka all typ av diskriminering.
- Dessutom ska vi vara öppna för granskning så varje människa i vårt samhälle kan se hur vi fattar beslut och på vilka grunder som leder till fri åsiktsbildning. Det är viktigt att vi kan granskas av tredje part.
- Vi ska leva upp till principen om effektivitet och service, vara tillgängliga och hushålla med statens medel.

I en rapport från Statskontoret⁷ framkommer att innovation och samverkan i någon mån är en förutsättning för att upprätthålla de påföljande förvaltningspolitiska målen i och med de krav som Agenda 2030 och vår förändrade demografi ställer på vår förvaltning.

⁶ <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/statliga-vardegrunden.pdf>

⁷ <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2020/oos39.pdf>



Myndigheter behöver säkerställa att rättssäkerhet och innovation går hand i hand. Det som inte är rättssäkert är inte heller meningsfull utveckling av förvaltningen, hur effektiv den än är. Det är avgörande att värdena som styr förvaltningen finns med i nya innovativa lösningar. Utan medvetenhet om exempelvis legalitet och respekt för alla likas värde kan vi förstärka eller i värsta fall bygga in ojämställdhet i myndighetsutövningen.

Ett systematiskt innovationsarbete behöver utveckla förvaltningen utifrån de förvaltningspolitiska målen och den statliga värdegrunden. Om de innovativa lösningarna inte ryms inom de gränser som myndigheterna har att förhålla sig till blir de inte heller ändamålsenliga eller användbara i förvaltningen.



3. Innovationsbegreppet

3.1 Vägledning kring innovationsbegreppet

Vinnova är en svensk statlig förvaltningsmyndighet som bildades 2001 och har till uppgift att främja innovation. Vinnova har en särställning vad gäller innovationsarbete bland offentliga organisationer. Vinnova delar upp innovation i offentlig sektor i

- innovation i den egna verksamheten,
- innovation i samverkan för att lösa samhällsutmaningar samt
- efterfrågan från offentlig sektor som drivkraft för innovation i privat sektor.

Vad gäller begreppet innovation inom offentlig sektor har Vinnova konstaterat att innovation är någonting som är nytt, nyttigt och nyttiggjort. Nytt omfattar nya lösningar. Nyttigt innebär att dessa skapar värde och svarar mot behov och efterfrågan samt innebär en väsentlig förändring utifrån sin kontext. Värdet uppstår i nyttiggörandet och tillämpningen av en ny lösning. Innovation kan ske stegvis eller i stora språng, innovationen kan i det perspektivet vara ny för organisationen, marknaden eller för världen. Att nyttiggjort ingår i definitionen ger ett särskilt förtydligande av att just tillämpning och värdeskapande är en del i den innovativa förmågan.

Inom standardiseringsområdet har ett arbete kring innovation pågått under ca tio år med att ta fram ett innovationsledningssystem i samarbete mellan International Organization for Standardization (ISO) och ca 50 länder.⁸ Det första resultatet publicerades i juli 2019 och arbetet har fortsatt med delområden där en vägledande standard för innovationsledning med tillhörande möjlighet till certifiering är ett sådant. Innovationsledningssystemet är uppbyggt på motsvarande sätt som ledningssystemen för kvalitet och miljö som sedan länge är väletablerade. I standardiseringsarbetet uttrycker ISO innovation som en ny eller förändrad produkt, tjänst, process, modell, metod etc. som skapar värde. ISO resonerar även kring relationen mellan innovation, utveckling och förvaltning där man bekräftar den ovisshet som ibland råder mellan främst vad som är innovation och vad som är ”vanlig” utveckling. I standardiseringsarbetet benämns innovation som arbetet med ny utveckling och förändring inom ett område/system/organisation som föranleds av det förändringsbehov som finns utifrån nya samhällsutmaningar. Det finns en tyngdpunkt på förmågan att anlägga ett innovativt angreppssätt i verksamhetens processer för styrning, ledning och utveckling som en

⁸ <https://www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk500599/sistk532/>



integrerad del av verksamheten, snarare än att se innovation som ett sidospår. Innovationsledning är i ett sådant arbete centralt.

3.2 eSams utgångspunkt för innebörden av innovation för en myndighet

eSams medlemmar har konstaterat ett behov av att tydliggöra vad innovation innebär för en myndighet. En rimlig utgångspunkt för en sådan beskrivning är det underlag som finns från Vinnova med komplettering från ISOs standardiseringsarbete som pågått under lång tid i bred förankring.

Om en myndighet ska benämnas som innovativ innebär detta att organisationen har förmågan att göra nya lösningar och genomföra förändringarna så de skapar värde, i linje med Vinnovas summering i form av nytt, nyttigt och nyttiggjort.

Innovationsarbetet kan ske med olika tidsperspektiv (eller horisonter) och behöver förhålla sig till en myndighets vision, styrning, strategi, portföljhantering, årlig verksamhetsplanering och enskilda initiativ. Ett innovativt angreppssätt behöver genomsyra redan befintliga styrnings-, lednings- och utvecklingsprocesser och bidra till att organisationen hittar nya lösningar i de olika tidsperspektiven. Offentlig sektor står inför ett förändringstryck utifrån samhällsutmaningar där innovation delvis är ett nytt sätt att uttrycka det vi tidigare har relaterat till som utvecklingsverksamhet. Skillnaden är att det behövs nya angreppssätt för att kunna skapa de nya lösningar som möter de allt mer komplexa utmaningarna hos enskilda myndigheter och för samhället i stort. Organisationen behöver därför bygga upp en förmåga att utforska nya lösningar och genomföra sådana förändringar för att skapa värde.

Nya utmaningar behöver mötas på nya sätt. Innovation och samverkan är på så sätt intimt förknippade då samverkan med andra aktörer är centralt i arbetet med att hitta nya lösningar utifrån den egna verksamhetens uppdrag. I utforskandet av alternativ för nya lösningar är det viktigt att anlägga ett helhetsperspektiv på den egna myndighetens roll i förhållande till andra aktörer och målgrupperna. En viktig del i hanteringen av olika alternativ är en sammanvägd bedömning utifrån förvaltningspolitiska målet om effektivitet, rättssäkerhet, samverkan och innovation. Genom innovationsarbetet skapas bl.a. möjligheten att utforska olika alternativ för lösningar på ett systematiskt sätt, ibland benämns detta som att organisationen behöver bli bättre på att ”ta risk”.



4. Förmågor för en innovativ organisation

För att stärka sin förmåga att vara en innovativ myndighet behöver organisationen anpassa sitt arbetssätt på flera nivåer. Detta behöver ske ur olika perspektiv hos myndigheten och riktar sig till skilda målgrupper inom organisationen.

- Det strategiska perspektivet – rör organisationens förmåga till utveckling ur ett helhetsperspektiv och systematiska förändringsarbete utifrån omvärldshändelser och förändrade förutsättningar.
- Det taktiska perspektivet – rör organisationens förmåga att omsätta den strategiska inriktningen i handling på ett utforskande sätt.

En förmåga beskriver en väl definierad del av verksamheten och dess syfte. Förmågan består av arbetssätt, information, resurser, regelverk och verktyg (t.ex. i form av it-stöd). Mer information kring begrepp och metodik kring förmågor återfinns i eSams material kring förmågekartor.⁹

Nedan illustreras vilka förmågor som en myndighet bör etablera eller stärka för att bli innovativ ur olika perspektiv. Utifrån samhällsutmaningar och förändrade förutsättningar kan myndigheterna ha olika behov av att göra förändringar av verksamheten, vilket påverkar i vilken omfattning som myndigheten behöver ett systematiskt innovationsarbete. I ett arbete med att stärka den innovativa förmågan inom en myndighet behöver därför en bedömning ske över vilka förmågor som är relevanta för myndigheten, graden av förmåga som är önskvärt inom organisationen samt vilka förmågor som är prioriterade att stärka.

⁹ Rapport - En gemensam förmågemodell



4.1 Det strategiska perspektivet

Att göra nya saker som skapar värde ur ett strategiskt perspektiv innebär att vidareutveckla sin förmåga till att utveckla organisationen för att möta samhällsutmaningar och förändrade förutsättningar.

Utgångspunkter

- 1.1 Förmåga att underhålla en omvärldsbild av konkreta utmaningar och förutsättningar som myndigheten behöver möta inom en överskådlig framtid.
- 1.2 Förmåga att se hur förändringar i behov från intressenter (målgrupper och samarbetsparter) påverkar verksamheten.
- 1.3 Förmåga att identifiera, beskriva/kommunicera och strukturerat värdera osäkerheter (påverkansfaktorer, trender, händelser) i omvärlden som kan driva på eller motverka alternativa framtidsscenario som myndighetens verksamhet behöver ha beredskap för.

Utveckling och förändring

- 1.4 Förmåga att definiera och underhålla en målbild och strategi/utvecklingsplan för hur organisationen behöver utvecklas för att möta utmaningar och förändrade förutsättningar.
Exempel: Skatteverkets förflyttning mot att finnas i kundens miljö, se till hela samhällsnyttan, informationscenterat arbetsätt
- 1.5 Förmåga att definiera hur mötet med målgrupperna ska ske och hur samarbeten med andra aktörer bör formas.
- 1.6 Förmåga att ta ett helhetsperspektiv på hur organisationen samverkar och samskapar kring myndighetens roll och uppdrag i relation till målgrupper, offentliga aktörer, privata aktörer och akademien.
- 1.7 Förmåga att driva den förändring som organisationen ska göra, t.ex. genom att sprida budskap och kommunicera.
Exempel: Se ESVs förändringsledningsvideor
- 1.8 Förmåga att anpassa myndighetens styrning (organisering, mandat, ansvarsfördelning, regelverk, mål, planering och uppföljning) för att säkerställa organisationens utveckling och förändringsarbete
Exempel: Säkerställ ett utpekat ansvar i organisationen



- Förmåga att stärka förutsättningarna för myndigheten och övriga aktörer i systemet att utforska nya sätt att arbeta och förändra verksamheten i dialogen med uppdragsgivaren.
- 1.9 *Exempelvis genom att uppnå rätt former för återrapportering av myndighetens bidrag till utvecklingen av förvaltningen som helhet*
-
- 1.10 Förmåga att anpassa kompetensförsörjning utifrån verksamhetens önskade förändring.
-

Förutsättningar

- 1.11 Förmåga att utveckla organisationen mot en kultur som uppmuntrar och skapar förutsättningar för nytänkande och lärande (såsom tillit, risktagande och utforskande).
-
- 1.12 Förmåga att utveckla organisationen mot en kultur som står stadigt i den statliga värdegrunden och därigenom skapar grunden för att innovativa lösningar ryms inom den ram som förvaltningen har att förhålla sig till
-
- 1.13 Förmåga att säkerställa att det finns förutsättningar för utforskande aktiviteter i verksamhetsutvecklingen.
-
- 1.14 Förmåga att följa upp och utvärdera utvecklingsarbetets framdrift i förhållande till den strategiska målbilden.
-
- 1.15 Förmåga att etablera förutsättningar inom organisationer för att samverka som förstahandsval där det är relevant.
-

4.2 Det taktiska perspektivet

Det taktiska perspektivet berör organisationens förmåga att omsätta den strategiska inriktningen i handling på ett utforskande sätt.

Utgångspunkter

- 2.1 Förmåga att säkerställa att prioriteringar och insatser i organisationen går i linje med strategin (se punkt 1.4) och bidrar till en förändring av verksamheten på ett transparent sätt.
-
- 2.2 Förmåga att utgå från målgruppernas verkliga behov i utvecklingsarbetet
-



Utforskande

- 2.3 Förmåga att utforska olika sätt att lösa en utmaning eller problem som bidrar till nya sätt att bedriva verksamheten.
Exempelvis genom att ge samma uppdrag till olika grupper
-
- 2.4 Förmåga att utforska hur nya verksamhetsmodeller, arbetssätt, metoder och tekniker (t.ex. AI eller blockchain) kan bidra till att bedriva verksamheten på nya sätt som skapar värde (för målgrupperna eller internt)
Exempelvis genom ett "labb" eller genom kompetenscenter där olika kompetenser samlas
-
- 2.5 Förmåga att fånga upp nya sätt att bedriva verksamheten från medarbetarna i organisationen.
Exempelvis genom årliga hackaton
-
- 2.6 Förmåga att samverka med andra aktörer när behov och idéer utforskas där så är relevant.
-

Driva förändring

- 2.7 Förmåga att överföra förslag från ett utforskande arbete (av nya verksamhetsmodeller, arbetssätt, metoder och tekniker) till att genomföras som en integrerad del av verksamhetsutvecklingen.
-
- 2.8 Förmåga att driva förändringsarbete aktivt för att uppnå förnyelse av verksamheten.
-
- 2.9 Förmåga att följa upp värde och resultat i verksamheten och för målgrupperna
-
- 2.10 Förmåga att kommunicera aktivt kring utforskande aktiviteter för att sprida kunskap i organisationen
-

Förutsättningar

- 2.11 Förmåga att etablera förutsättningar att hantera utmaningar ur hela livscykelperspektivet – genom utveckling, förvaltning och avveckling.
-
- 2.12 Förmåga att säkerställa förutsättningarna för medarbetarna att arbeta tvärfunktionellt med att föreslå nya angreppssätt som kan bli realiserade.
-



- 2.13 Förmåga att höja kompetensen internt om förändringsarbete för att skapa nya lösningar.
-
- 2.14 Förmåga att säkra tillgång till kunskap från forskning, omvärldsanalyser, egna och andras erfarenheter som kan omsättas i nya lösningar.
-
- 2.15 Förmåga att i samverkan med andra aktörer genomföra utveckling och förändring. T.ex. avser detta gemensamma prioriteringar och samplanering av initiativ.
-

eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter för att underlätta och påskynda digitaliseringen inom det offentliga. eSam bildades 2015 som en frivillig fortsättning på E-delegationen. En viktig uppgift för eSam är att ta fram stöd och vägledningar som ger förutsättningar för att öka den digitala samverkan inom offentlig förvaltning.

Alla stöddokument finns på esamverka.se

I eSam ingår Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Boverket, Centrala Studiestödsnämnden, Domstolsverket, eHälsa-myndigheten, Ekonomistyrningsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Jordbruksverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Patent- och Registreringsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Sida, Skatteverket, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket och Universitets- och högskolerådet (december 2021)

