

FRÅN FRAGMENT TILL FÖRFLYTTNING

ATT BYGGA KAPACITET FÖR SYSTEMINNOVATION I OFFENTLIG SEKTOR

EN FÖRSTUDIE AV UTMANINGAR OCH UTVECKLINGSBEHOV
FÖR EN MER INNOVATIV OCH EFFEKTIV OFFENTLIG SEKTOR



SustainGov
impact innovation



HOUSE OF GOVERNANCE
AND PUBLIC POLICY

ARBETET HAR SKETT INOM RAMEN FÖR SUSTAINGOV OCH HAR FINANSIERATS AV VINNOVA,
ENERGIMYNDIGHETEN OCH FORMAS SATSNING IMPACT INNOVATION.

INNEHÅLL

1. SAMMANFATTNING OCH RESULTAT I KORTHET	5	5. INTERNATIONELLA FÖREGÅNGSEXEMPEL	21
2. INLEDNING OCH BAKGRUND	7	5.1 INLEDNING	21
2.1 INTRODUKTION TILL KUNSKAPSLÄGET OM SYSTEM- INNOVATION OCH KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	9	5.2 FYRA INTERNATIONELLA EXEMPEL	21
2.1.1 UTVECKLINGSKAPACITET MED BEGRÄNSADE FÖRUTSÄTTNINGAR	9	5.2.1 SINGAPORE – FÖREBILD FÖR DIGITALISERING GENOM LÅNGSIKTIGT POLITISKT LEDARSKAP	21
2.1.2 SAMVERKAN OCH FLERNIVÅSTYRNING	9	5.2.2 NEDERLÄNDERNA – FÖREGÅNGSLAND INOM INNOVATIV OCH HÅLLBAR UPPHANDLING	21
2.1.3 DIGITALISERING, DATA OCH AI	9	5.2.3 NORGE – MISSIONSDRIVEN INNOVATION OCH STRATEGISK KOMPETENSUTVECKLING	22
2.1.4 KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH LIVSLÅNGT LÄRANDE	10	5.2.4 INTERREG EUROPE SOM PLATTFORM FÖR LÄRANDE OCH POLICYUTVECKLING	22
2.1.5 SAMMANFATTADE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	10	5.3 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	23
2.2 BENCHMARKS: INTERNATIONELLT OCH NATIONELLT	10	5.3.1 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	23
2.2.1 INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSE	10	6. EMPIRIN PÅ SYSTEMNIVÅ	24
2.2.2 NATIONELLA JÄMFÖRELSE	11	6.1 INTRODUKTION	24
2.2.3 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	12	6.2 SYSTEMINNOVATION GENOM TEKNISK UTVECKLING	24
3. METOD OCH GENOMFÖRANDE AV FÖRSTUDIEN	13	6.2.1 EFTERSATT DIGITAL INFRASTRUKTUR, BRIST PÅ GRUNDLÄGGANDE FÖRSTÅELSE FÖR TEKNIKENS MÖJLIGHETER MED BEGRÄNSADE MÖJLIGHETER ATT GÖRA STÖRRE FÖRFLYTTNINGAR	24
3.1 ÖVERSIKT AV METOD OCH GENOMFÖRANDE	13	6.2.2 AI-HYPE, EXTERNT TRYCK OCH TEKNIKPANIK	24
3.2 KVALITATIVA METODER	13	6.2.3 AVSAKNAD AV NATIONELLT OCH REGIONALT LEDARSKAP	25
3.2.1 INTERVJUER	13	6.2.4 ÅTTA ÅTERKOMMANDE UTMANINGAR	25
3.2.2 WORKSHOPS, RUNDABORDSSAMTAL OCH AVSLUTANDE KONFERENS	14	6.2.5 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	26
3.2.3 RAMVERK FÖR BEDÖMNING AV KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	14	6.3 SYSTEMINNOVATION GENOM INNO- VATIONSMILJÖER MED GEMENSAMMA RESURSER OCH POLICYUTVECKLING	27
3.2.3.1 BEGRÄNSNINGAR OCH UTVECKLINGS- POTENTIAL I RAMVERKET	15	6.3.1 UTBREDD BEGREPPSFÖRVIRRING OCH OKLARA MÅLSÄTTNINGAR OCH DEFINITIONER	27
3.3 KVANTITATIVA METODER: ANALYS AV UPPHANDLINGSDATA	15	6.3.2 OKLARA ROLLER OCH SAKNADE ARENOR	27
3.3.1 OPIC	15	6.3.3 BEGRÄNSAD KAPACITET OCH ORGANISATORISKA BARRIÄRER	28
3.4.2 TEXTANALYS	16	6.3.4 STYRNING, UPPFÖLJNING, INCITAMENT OCH DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN	29
3.4.3 KAPACITETSHÖJANDE INSATSER: AKTÖRER	16	6.3.5 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	30
3.4.4 KAPACITETSHÖJANDE INSATSER: UTBILDNINGSPOTENTIAL	16	6.4 SYSTEMINNOVATION GENOM NYA LAGAR OCH NORMER FÖR LÅNGSIKTIG FÖRÄNDRING	31
4. LITTERATURSTUDIE	17	6.4.1 POLITISK STYRNING OCH VISION SAKNAS	31
4.1 INLEDNING	17	6.4.2 OFFENTLIG UPPHANDLING ANVÄNDS INTE SOM ETT STRATEGISKT VERKTYG	32
4.2 INTRODUKTION TILL SYSTEMINNOVATION OCH SYSTEMTRANSFORMATION	17	6.4.3 AVSAKNAD AV ETT RIKTAT PROGRAM MOT INNOVATIVA SMÅFÖRETAG	32
4.3 BEGRÄNSAD GUIDNING AV TILLVÄGAGÅNGSÄTT FRÅN LITTERATUREN	18	6.4.4 SVAGT STÖD OCH BRIST PÅ SAMORDNING	33
4.4 FYRA OMRÅDEN FÖR SYSTEMINNOVATION	18	6.4.5 VIKTEN AV DIALOG OCH ERFARENHETSUTBYTE	33
4.5 TEKNISK UTVECKLING	18		
4.6 INNOVATIONSMILJÖER MED GEMENSAMMA RESURSER OCH POLICYUTVECKLING	19		
4.7 NYA LAGAR OCH NORMER FÖR LÅNGSIKTIG FÖRÄNDRING	19		
4.8 SAMVERKANDE NÄTVERK	20		
4.9 SUMMERANDE DISKUSSION OCH LÄRDOMAR	20		

6.4.6 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	33	8.3 INSIKTER OCH LÄRDOMAR FRÅN KAPACITETSHÖJANDE AKTÖRER	46
6.5 SYSTEMINNOVATION GENOM SAMVERKANDE NÄTVERK	34	8.3.1 INFORMATIONSFRIKTION	46
6.5.1 OLIKA LOGIKER OCH BRISTANDE KUNSKAP	34	8.3.2 SVÅRIGHETER ATT NAVIGERA MARKNADEN	46
6.5.2 KULTUR OCH INTERNT MOTSTÅND MOT FÖRÄNDRING	35	8.3.3 PRAKTISK OCH VERKSAMHETSNÄRA FÖRANKRING	46
6.5.3 BOTTOM-UP INITIATIV, ELDSJÄLAR OCH BRISTANDE STRUKTURELLT STÖD	36	8.3.4 OKLAR KVALITET OCH RESULTAT	47
6.5.4 MÖJLIGGÖRANDE FÖR STRATEGISKA LEDARE MED FÖRÄNDRINGSVILJA	36	8.3.5 TRENDIGA TEMAN ISTÄLLET FÖR BESTÄLLARBEOV	47
6.5.5 HISTORISKA MOTSÄTTNINGAR OCH LOKAL IDENTITET	36	8.4 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	48
6.5.6 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	37	8.5 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER ..	48
6.6 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	37	9. DISKUSSION	50
7. MARKNADEN FÖR KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	38	9.1 FÖRSTUDIENS TOPPFÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	50
7.1 INTRODUKTION	38	9.2 YTTRELLIGARE INSATSER MED POTENTIAL	53
7.2 AKTÖRER OCH OMFATTNING	38	9.3 BEHOV AV FORTSATT FORSKNING, ANALYS OCH PRAKTISKT ARBETE	53
7.2.1 AKTÖRER PÅ MARKNADEN	38	9.4 AVSLUTANDE REFLEKTION	54
7.2.2 UTBILDNINGSBUDGET	39	REFERENSER	56
7.2.3 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	40	APPENDIX 1: RAMVERK FÖR BEDÖMNING AV KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	59
7.3 KVANTITATIV ANALYS AV UPPHANDLINGAR I OFFENTLIG SEKTOR	40	BEDÖMNINGSKRITERIER – TID	59
7.3.1 STORA SKILLNADER MELLAN STORA OCH SMÅ REGIONER	40	BEDÖMNINGSKRITERIER – KOSTNAD	59
7.3.2 BETYDANDE GEOGRAFISKA SKILLNADER ..	40	BEDÖMNINGSKRITERIER – RESURSER	59
7.3.3 BETYDANDE SKILLNADER MELLAN REGIONER OCKSÅ JUSTERAT PER INVÅNARE	41	BEDÖMNINGSKRITERIER – SAMHÄLLSNYTTA	59
7.3.4 SYSTEMINNOVATION GENOM NYA LAGAR OCH NORMER FÖR LÅNGSIKTIG FÖRÄNDRING UPPHANDLADES MINST 2022–2025	41	BEDÖMNINGSKRITERIER – RESILIENS	59
7.3.5 STATLIGA MYNDIGHETER SER UT ATT LÄGGA MER PENGAR PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER ÄN ANDRA OFFENTLIGA AKTÖRER	41	APPENDIX 2: KRITERIER FÖR NEDLADDNING I OPIC	60
7.4 RESULTAT FRÅN TEXTANALYS AV UPPHANDLINGSDOKUMENT	42	APPENDIX 3	61
7.5 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR	43	RESULTAT FRÅN TEXTANALYSEN	61
8. KAPACITETSHÖJANDE INSATSER	44	TEXTANALYS, BEGRÄNSAT RESULTAT: INNEHÅLLSLIGA KOPPLINGAR	61
8.1 INTRODUKTION	44	TEXTANALYS, BEGRÄNSAT RESULTAT: FÖRSLAG OCH REKOMMENDATIONER FÖR UPPHANDLINGSSTRUKTUR	61
8.2 INSIKTER OCH LÄRDOMAR FRÅN BEHOVSÄGARE I OFFENTLIG SEKTOR	44	TEXTANALYS, BEGRÄNSAT RESULTAT: VANLIGA PROBLEM SOM MAN FÖRSÖKER LÖSA I UPPHANDLINGARS TILLDELNINGSDOKUMENT:	61
8.2.1 FRÅN VILJA TILL VERKLIGHET: INTRESSE OCH HINDER I PRAKTIKEN	44		
8.2.2 FYRA CENTRALA UTMANINGAR FÖR OFFENTLIGA ORGANISATIONER	44		
8.2.3 BEHOV AV FÖRÄNDRING, VARDAGSFÖRANKRING OCH STÖD	45		



1. SAMMANFATTNING OCH RESULTAT I KORTHET

Offentlig sektor står inför ett dubbelt uppdrag: att upprätthålla dagens välfärd samtidigt som den ska hantera alltmer komplexa samhällsutmaningar. För att lyckas krävs en förmåga till systeminnovation, vilket är ett arbetssätt där flera system och strukturer förändras på olika nivåer parallellt, ofta genom kombinationen av stegvisa och mer omfattande förändringar. Denna förstudie, genomförd inom ramen för SustainGov, har haft som syfte att kartlägga nuläget, analysera flaskhalsar och ge konkreta och skalbara förslag på hur offentlig sektors kapacitet för systeminnovation kan stärkas. Förstudien bygger på intervjuer med 35 personer, tre workshops med ett brett urval av deltagare, policy-labs med forskare och seniora chefer i offentlig sektor, ett kontinuerligt kunskapsutbyte med studiens deltagare, samt en omfattande analys av upphandlingar och utbildningsutbud riktade till offentlig sektor. För att strukturera och prioritera förslagen på kapacitetshöjande insatser har förstudien tagit fram ett ramverk där insatserna bedöms utifrån två dimensioner (genomförbarhet och värdeskapande), vilket har legat till grund för urvalet av de mest prioriterade åtgärderna.

Förstudien visar att det finns ett betydande gap mellan offentlig sektors kapacitet att driva förändring och vad som krävs för att skapa verklig systemförflyttning. Det råder en fragmentering kring vision, styrning, kompetensutveckling, infrastruktur och samverkan, vilket gör att offentlig sektor har svårt att skala upp piloter och andra initiativ och lyckas med större systemförflyttningar.

Förstudien har identifierat fyra områden utifrån litteraturen där systeminnovation kan och bör främjas. I empirin framkommer samtidigt flera utmaningar inom dessa områden:

1. **Teknisk utveckling:** Digital infrastruktur är eftersatt och det finns låg förståelse för teknikens möjligheter. Dessutom råder AI-hype, teknikpanik och avsaknad av ledarskap vilket försvårar långsiktiga investeringar och riktade satsningar. Ett tydligt nationellt ledarskap, gemensamma digitala miljöer och infrastruktur och bättre stöd, bland annat till mindre aktörer efterfrågas.
2. **Innovationsmiljöer med gemensamma resurser och policyutveckling:** Begreppsförvirring, otydliga roller och organisatoriska hinder försvårar samverkan. Det saknas tydliga arenor och incitament för gemensam policyutveckling.
3. **Nya lagar och normer för långsiktig förändring:** Styrningen saknar långsiktig vision och offentlig upphandling används inte som ett strategiskt verktyg. Små innovativa aktörer som mindre företag har svårt att nå fram och det finns brist på samordning och stöd.
4. **Samverkande nätverk:** Kulturella skillnader, brist på kunskap och internt motstånd hämmar samverkan. Eldsjälar bär många initiativ men saknar strukturellt stöd och historiska motsättningar försvårar tillit och samarbete.

Jämförelser med internationella exempel, såsom Singapore och Norge, visar på vikten av långsiktigt politiskt ledarskap, tydliga strategier och nationell samordning för att möjliggöra systemförändringar, något som Sverige i dagsläget saknar. Förstudien har även analyserat ett större urval av offentliga upphandlingar och utbildningsutbud såsom ledarskapsutbildningar och konsultinsatser. Resultaten visar på stora geografiska skillnader samt att tillgången till utbildningar ofta är fragmenterad och bristfälligt anpassad till de behov som offentlig sektor har. Bristen på standardisering och kvalitetssäkring gör det svårt för beställare att veta vad de får och matchningen mellan behovsägare och kapacitetshöjande aktörer är ofta svag. Vissa organisationer upplever att utbildningsutbudet är svårtillgängligt, dyrt och dåligt anpassat till verksamhetsnära behov. Miljardbelopp läggs årligen på kapacitetshöjande insatser men med oklar effekt och med bristande uppföljning. Kategorin där långsiktiga projekt och kapacitetshöjande insatser borde ha legat (nya lagar och normer för långsiktig förändring) verkar upphandlas i mindre utsträckning.

Det förstudien kan konstatera är att systemförflyttning inom offentlig sektor i Sverige förutsätter betydligt mer än goda idéer och exempel, inspirationsseminarier och utbildningar utan en tydlig koppling till verksamhetens behov. Många av de insatser som görs i Sverige i dag befinner sig i ett tidigt skede av förändringsarbetet och saknar struktur för uppskalning. Det är ofta fråga om informationsspridning snarare än faktiska förändringar. Ett återkommande hinder är det så kallade "scale-up-problemet" där goda initiativ testas i liten skala men inte integreras i det bredare systemet. En avgörande orsak är avsaknaden av en tydlig nationell vision och ett sammanhållet ledarskap. Ingen aktör har mandat eller ansvar att driva systemövergripande förändring på såväl nationell som regional/lokal nivå.

Förstudien visar också att många initiativ förblir isolerade. Ofta vilar ansvaret på eldsjälar snarare än att vara organisatoriskt förankrade. Utvecklingen inom digitalisering och AI präglas dessutom av eftersatt infrastruktur, betydande skillnader i digital mognad och en brist på gemensamma arenor för lärande och koordination. Innovationsförmågan hämmas dessutom av brist på stödstrukturer, låg beställarkompetens och otillräcklig kapacitet i mindre organisationer. Det finns ett strukturellt gap – viljan finns, men det saknas tillräckliga resurser, mandat och verktyg.

Förstudien har tagit fram 30 förslag på kapacitetshöjande insatser. Av dessa lyfts här 10 prioriterade förslag som särskilt viktiga att genomföra:

- Utveckla ett nationellt system för "peer reviews" riktade mot kommuner, regioner och andra offentliga aktörer liknande det som erbjuds inom Interreg Europas policyplattform (ID 2)
- Stärk samverkan mellan akademi, yrkesutbildningar och arbetsliv för kapacitetshöjande insatser (ID 3)
- Etablera praktiskt stöd i form av kompetensöverföring, utbildning och förändringsteam som kan bidra till att fånga upp och sprida best practice (ID 15)
- Skala upp nätverksbaserat lärande kring verkliga problem (ID 16)
- Uppmuntra relevanta aktörer, såsom Statskontoret eller Riksrevisionen, att följa upp och utvärdera systeminnovation (ID 18)
- Strategiskt stöd för att utveckla offentlig upphandling som verktyg för innovation och hållbarhet (ID 19)
- Öka transparens, kunskap om möjligheter och risker samt kontroll av användningen av konsultförmedlare (ID 20)
- Utbilda och bredda förståelsen om idéburen sektor och idéburet offentligt partnerskap (IOP) (ID 24)
- Främja samverkan och erfarenhetsutbyte genom nätverk med gemensamma utbildningsinsatser och gemensam plattform för samordning av utbildningsutbud (ID 26)
- Utveckla stöd för uppföljning av utbildningsinsatser på organisationsnivå (ID 28)

Förstudien visar att för att åstadkomma verklig förändring krävs ett skifte från fragmenterade och kortsiktiga insatser till ett mer systematiskt och samordnat kapacitetshöjande på flera nivåer. Det kräver politisk vilja men också konkreta verktyg, lärandeplattformar och långsiktiga investeringar.

2. INLEDNING OCH BAKGRUND

”Det saknas en vision för Sverige som alla kan köpa in på där det blir tydligt för såväl organisationer som enskilda medarbetare hur deras arbete kan bidra till att förverkliga denna vision. Jag ser ingen tillstymmelse till ett sådant arbete hos våra politiker. Och det är en väsentlig del av problemet.”

Citatet ovan kommer från en av de seniora rådgivarna till den förstudie som denna rapport bygger på och är ett utmärkt exempel på det markant ökande intresset och engagemanget för offentlig sektors vision, förmågor och effektivitet som uppkommit både i Sverige och internationellt. I Europa såväl som Nordamerika ökar dessutom många medborgares missnöje med kvaliteten på och tillgängligheten till samhällsinfrastruktur och välfärdstjänster, vilket även blivit en grogrund för politiskt missnöje och populism.¹

Samtidigt kämpar offentliga organisationer och andra samhällsaktörer, ofta i nära samarbete med privata och idéburna organisationer, med att hantera sina grunduppdrag och samtidigt försöka att hantera komplexa samhällsproblem (ofta kallade ”wicked problems”) såsom integration, gängbrottslighet, multisjuka äldre, en krympande befolkning, hemmasittare och klimatfrågor. Områden som spänner över verksamhetsområden, aktörsgränser, regioner och nationsgränser.

Kombinationen av att upprätthålla en god samhällsservice idag och den nära framtiden samtidigt som offentlig sektor måste hantera dessa samhällsproblem ställer i sin tur höga krav på systeminnovation. Innovationsmyndigheten Vinnova definierar systeminnovation som:

Ett arbetssätt där **flera system och strukturer förändras på olika nivåer samtidigt**. Detta sker vanligtvis genom små, stegvisa förändringar kombinerat med mer storskaliga och omfattande insatser, vilket tillsammans leder till **långsiktig samhällsförändring**. Dit kan vi nå när nya lösningars teknik och metodik kan samspela med den infrastruktur, regelverk och efterfrågan som behövs för att göra stor, verklig skillnad.

En av förstudiens första lärdomar var emellertid att flera respondenter uttryckte att ”systeminnovation” var ett för dem okänt begrepp. En respondent konstaterade:

”Det är inget begrepp vi använder. Det är ett väldigt konstigt begrepp. Jag vet vad system är och jag vet vad innovation är, men jag har ingen aning om vad ’system-innovation’ egentligen skulle kunna innebära.”

Mot bakgrund av detta kan vi inledningsvis konstatera att det råder en begreppsförvirring och oklarhet kring vad systeminnovation faktiskt innebär. Med detta sagt kvarstår emellertid grundfrågan om vilken kapacitet som offentlig sektor har och hur denna kan ta steg mot ökad systeminnovation, vad som behöver utvecklas, hur prioriteringar görs, vad krävs och hur lång tid behövs för att vidareutveckla relevanta förmågor? Hur kan samverkan med privata och idéburna aktörer stärkas och utvecklas?

Sverige har en förvaltningsmodell som utvecklats över flera århundranden. En betydande del av den offentliga servicen och det som i vardagligt tal brukar kallas för ”välfärden” ansvaras för och utförs av kommuner och regioner med långtgående självstyre. Dessa styrs av folkvalda politiker med egna mål och visioner som därmed inte alltid behöver vara desamma som den politiska inriktningen på nationell nivå. Förvaltningsmodellen präglas även av starka inslag av korporativism såsom exempelvis SKR:s företrädande av kommuner och regioner i olika samråd med staten. Den statliga nivån å andra sidan, kännetecknas av en tudelning med fristående statliga myndigheter på armlängds avstånd från departement som inte alltid har resurser och förmåga att jobba departementsövergripande, och med ett relativt litet regeringskansli. Det politiskt-administrativa systemet ger därmed upphov till en del styrningsutmaningar, såväl inom som mellan nivåer.

På den statliga nivån har flera utredningar pekat på att styrningen riskerar att bli fragmenterad när statliga myndigheter styrs av flera departement och uppdrag samtidigt, vilket kan skapa målkonflikter och ineffektivitet. De fyraåriga mandatperioderna kan leda till bristande långsiktighet i den politiska styrningen, på såväl nationell som lokal nivå. Synpunkter framkommer också kring en ökad detaljstyrning, något som i sin tur kan öka administrationen och försvåra för offentliga organisationer att nå sina mål och uppdrag. I grunden indikerar detta problem i den förtroendebaserade politiska styrningen.

Samtidigt råder brister i samordning kring komplexa samhällsproblem, såväl inom som mellan administrativa nivåer. På den statliga nivån påtalas behovet om mer av myndighetsöverskridande lösningar där myndigheter fortfarande ofta arbetar ’i stuprör’. Kostnader för att åtgärda ett problem kan ligga inom en specifik förvaltning eller offentlig organisation, men den potentiella framtida besparingen sker i en annan förvaltning eller offentlig organisation, eller ibland till och med inom en annan avdelning på samma organisation. Liknande utmaningar kan ses även på lokal och regional nivå. Ökade statsbidrag till kommuner och regioner, ofta riktade sådana, bidrar även till att blanda förväntningar och krav på genomförandet från de nationella politikerna med de

1. Dickson m. fl. (2024), Dal Bó m. fl. (2018), Rodríguez-Pose m. fl. (2023)

lokala visionerna, förutsättningarna och förväntningarna. Det saknas helt enkelt incitament och strukturer och i vissa fall även en tydligare förväntansbild och kravställning för att samverka effektivt.

Förutom de offentliga aktörerna arbetar sedan lång tid tillbaka (i vissa fall redan från tidigt 1800-tal) även privata och idéburna aktörer i välfärden med vilka de offentliga aktörerna också behöver samverka med, och därmed bidrar till en ytterligare komplexitet och styrningsutmaningar.

Frågor som berör systeminnovation har belysts i ett antal statliga utredningar, så även på digitaliseringsområdet genom exempelvis AI-kommissionen och regeringens Digitaliseringsråd. Flera utredningar pekar på behovet av ökad samordning, förbättrad styrning och stärkta innovationsförutsättningar i offentlig sektor.²

Andra länder som exempelvis Norge, Nederländerna och Singapore har genomfört konkreta förändringar för att möjliggöra systeminnovation. Även det europeiska samarbetsprogrammet Interreg Europe har etablerat goda initiativ som exempelvis ett peer-review-program där internationella experter utvärderat nationella processer och skapat ett lärande mellan länder och regioner. Dessa länder och program har i studien använts som goda exempel från vilka vi kan dra lärdomar.

Sammantaget visar såväl svenska som internationella exempel att verklig systemförändring i offentlig sektor innebär att gå från ord till handling. Det behövs ett skifte med ett tydligt fokus på att lyfta frågan på högsta nivå både nationellt, regionalt och lokalt och att faktiskt åstadkomma en bredare systeminnovation, där kapacitet för förändring byggs systematiskt och på flera nivåer och inte minst ges förutsättningar att omsättas och skalas upp i betydande omfattning.

Mot denna bakgrund genomförs SustainGov – ett av fem utvalda program inom den nationella satsningen *Impact Innovation*, finansierad av Energimyndigheten, Vinnova och Formas. SustainGov som lanserades i mars 2024 syftar till att stärka svensk offentlig sektors förmåga att hantera komplexa samhällsutmaningar genom att främja innovation, samverkan och systemförändring.

Förstudien som denna rapport bygger på har genomförts av House of Governance and Public Policy (GaPP) vid Handelshögskolan i Stockholm (HHS), i nära samarbete med forskare från Mittuniversitetet och Södertörns högskola. Projektet har letts av professor Karl Wennberg och koordinerats av ek. lic. Gabriel Karlberg vid HHS, med ett multidisciplinärt projektteam om tio personer som inkluderat expertis inom offentlig styrning, innovation, entreprenörskap, strategi och verksamhetsutveckling, vidareutbildning, offentlig upphandling, kapacitetsutveckling och policyutformning. En senior rådgivargrupp om fyra

personer med bred erfarenhet från offentlig och privat sektor har gett råd på process och analys.

Denna rapport syftar således till att kartlägga offentlig sektors kapacitet för systeminnovation, analysera flaskhalsar och styrkor, och ge konkreta förslag på hur kapacitet och innovationsförmåga kan stärkas och utvecklas. Fokus ligger särskilt på hur komplexa samhällsproblem kan hanteras genom ett stärkt ledarskap med en tydligare vision, ökad grad av benchmarking och förändrade arbetssätt med fokus på skalbarhet. Genom att belysa kapacitets- och styrningsfrågor ur ett brett perspektiv, bidrar projektet även till att skapa mer inkluderande förändringsprocesser.

Förstudien genomfördes under 2025 och inkluderar såväl kvalitativa som kvantitativa analyser. Sammanlagt genomfördes 31 semi-strukturella intervjuer med 39 personer varav 6 internationella experter. Därtill anordnades två halvdagars workshops med 48 respektive 18 deltagare, samt en workshop specifikt ägnad åt AI-frågor. Deltagarna representerade kommuner, statliga myndigheter, regioner, civilsamhälle, akademi och näringsliv. Utöver det har data om ca 60 utbildningar mot offentlig sektor kartlagts i detalj. Upphandlingsdata från sammanlagt 550 upphandlingar under åren 2022–2025 har analyserats för att utröna om det går att spåra i vilken mån vissa – och hur många upphandlingar som kan sägas gynna systeminnovation. Dessa omfattar såväl inköpsdata som tusentals upphandlingsdokument. Det finns i dag en betydande brist på systematiska analyser av upphandlingsdata, trots att datamängderna är mycket omfattande har vi inte kunnat hitta någon liknande typ av kartläggning som kvantitativt analyserar huruvida upphandlingar faktiskt kan gynna systeminnovation. Vår analys fyller därför ett inledande gap, men behovet av detaljstudier kvarstår och frågan om vem som ska ta ansvar för denna typ av analyser är fortfarande öppen.

Som en utgångspunkt för analysen genomfördes en litteraturgenomgång av såväl forskning som tillgängliga utredningar och rapporter. Genomgången identifierade fyra huvudområden som är centrala för att förstå och arbeta med systeminnovation i offentlig sektor: (1) teknologisk utveckling, (2) innovationsmiljöer med gemensamma resurser och policyutveckling, (3) nya lager och normer för långsiktig förändring, samt (4) samverkande nätverk. Dessa områden har därefter använts som metodteoretisk ram för kartläggningen av nuläge och behov samt förslag på kapacitetshöjande insatser. Studien presenterar vidare ett ramverk för analys av kapacitetshöjande insatser. Syftet är i första hand att visa på behoven av ett sådant verktyg och ta fram en första modell snarare än att presentera ett fullt utvecklat analysverktyg. Sammantaget föreslår vi 30 kapacitetshöjande insatser. Dessa bör ses som en katalog av möjliga insatser, en inspirationskälla och en

2. SOU 2020:8; SOU 2024:43

samlad verktygslåda snarare än en fast handlingsplan där olika aktörer kan välja de åtgärder som är mest relevanta utifrån sina behov och förutsättningar.

Rapporten är strukturerad enligt följande: Fortsättningen av kapitel 2 ger en introduktion till nuvarande kunskapsläge och en genomgång av jämförande studier internationellt och nationellt. Kapitel 3 beskriver projektets metodik och tillvägagångssätt. Kapitel 4 behandlar litteraturgenomgången och de fyra huvudområdena inom systeminnovation. Kapitel 5 belyser utvalda internationella framgångsexempel och lärdomar. Kapitel 6 redovisar resultaten från den empiriska kartläggningen på systemnivå³ i fyra delavsnitt och bygger på intervjuer och workshops genomförda inom ramen för förstudien. Kapitel 7 behandlar marknaden för kapacitetshöjande insatser riktade mot offentlig sektor utifrån tre perspektiv: aktörer och marknadens omfattning, upphandlingarnas omfattning och fördelning samt innehållet i upphandlingsdokument. Kapitel 8 presenterar empirin för behovsägare inom offentlig sektor och utförare av kapacitetshöjande insatser.⁴ Kapitel 9 innehåller förstudiens diskussion, våra toppförslag på insatser och förslag på vidare analyser och framtida forskning.

2.1 INTRODUKTION TILL KUNSKAPSLÄGET OM SYSTEMINNOVATION OCH KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

Under det senaste decenniet har en rad utredningar och rapporter belyst svensk offentlig sektors behov att öka sin förmåga till systeminnovation (även om det som citatet i inledningen pekade på inte alltid benämns med detta ord) och även hur detta är kopplat till kapacitetshöjande insatser. Avsnitt 2.1 behandlar identifieringen av den begränsande utvecklingskapaciteten, behovet av samverkan, digitalisering/data/AI, kompetensförsörjning, samt ledarskap och lärande. Avsnitt 2.2. tar upp internationella och nationella benchmarks. Vi kan inledningsvis konstatera att flera av de insikter som presenteras nedan också bekräftats i intervjuer och workshops, så även nyttan med benchmarks.

2.1.1 UTVECKLINGSKAPACITET MED BEGRÄNSADE FÖRUTSÄTTNINGAR

Flera rapporter och utredningar såsom SOU 2020:8, SOU 2024:43 och AI-kommissionens *Färdplan för Sverige* (2024) pekade på att många kommuner hade begränsade förutsättningar att bedriva strategiskt och långsiktigt utvecklingsarbete. Det gjordes en distinktion mellan

driftskapacitet (att upprätthålla den dagliga verksamheten) och utvecklingskapacitet (att möta framtida behov och omställningar). Många kommuner kämpar redan med driften, vilket gör det svårt att bygga och utveckla den strategiska förmågan. I synnerhet hade mindre kommuner och regioner (och även mindre statliga myndigheter) svårt att frigöra resurser för att bygga upp utvecklingskapacitet, vilket i sin tur riskerade att öka skillnaderna gentemot de större.⁵ Demografiska förändringar, klimatåtgärder och kompetensförsörjning ökade trycket, samtidigt som investeringsbehoven växte.⁶ Förslag som lyftes fram inkluderade ökad samverkan, försök med kommunsammanslagningar och digitala satsningar. Även stärkta regionala innovationssystem med god tillgång till testmiljöer och forskningsparker presenterades.⁷

2.1.2 SAMVERKAN OCH FLERNIVÅSTYRNING

Samverkan är central för att den komplexa svenska flernivåförvaltningen ska fungera. Idag sker det i både formella och informella former, men brist på tydlig ansvarsfördelning och strukturer för informationsutbyte är en utmaning.⁸ Flera förslag har därför lagts fram för att stärka statens stödjande roll, bland annat genom att ge statliga myndigheter mer konkreta uppdrag att främja samverkan och genom att utöka länsstyrelsernas ansvar som samordnande aktörer.⁹ Behovet av koordinerande funktioner framträder särskilt tydligt i frågor som rör AI, digitalisering och datainfrastruktur.¹⁰

2.1.3 DIGITALISERING, DATA OCH AI

Återkommande hinder inom digitaliseringsområdet är fragmenterade system, brist på delningsmöjligheter, bristande interoperabilitet mellan tekniska system och tillgång till strukturerad data, bristande styrning och avsaknad av tydligt mandat hos en aktör, otillräcklig och kortsiktig finansiering, samt en ojämn digital kompetensnivå. Den svenska förvaltningsmodellen med hög grad av decentralisering försvårar samordning, systemövergripande förändring och helhetstänkande i digitala utvecklingsinsatser. Behovet av en tydlig nationell AI-strategi med politisk förankring och uppföljning lyfts fram. Utan centrala direktiv, resurser eller vägledning riskerar nödvändiga åtgärder att fördröjas.¹¹

För att möta dessa utmaningar har en rad insatser föreslagits, däribland utveckling av en nationell digital infrastruktur (som Ena) med en plattformstrategi,

3. Med systemnivå avses här den breda samhällsnivån, där strukturer, styrning och samordning analyseras.

4. Behovsägare i offentlig sektor omfattar aktörer såsom kommuner, regioner och statliga myndigheter. Kapacitetshöjande aktörer utgörs av leverantörer, från privata utbildningsföretag och konsultbolag till lärosäten och branschorganisationer.

5. SOU 2020:8

6. SOU 2020:8

7. SOU 2020:8; Skr. 2020/21:133

8. SOU 2024:43

9. SOU 2024:43

10. AI-kommissionen (2024); DIGG (2025)

11. AI-kommissionen (2024)

etablering av gemensamma digitala miljöer för samutveckling, inrättandet av särskilda "insatsstyrkor" som kan stötta mindre aktörer med kompetens och kapacitet, samt en särskild "task force" för att samordna AI-arbetet inom Regeringskansliet och mellan sektorer.¹² Digitaliseringen kopplas även till användarcentrering och värdeskapande genom data. Viktiga insatser är öppna standarder, samverkansplattformar och krav på interoperabilitet. En säker digital infrastruktur i hela landet sågs som en grundläggande förutsättning för att möjliggöra digitaliseringen i praktiken.¹³

2.1.4 KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH LIVSLÅNGT LÄRANDE

Kompetensförsörjning är en återkommande utmaning för offentlig sektors omställningsförmåga oavsett om det gäller digitalisering, ledarskap eller innovation.¹⁴ Behov finns av statligt stöd för såväl ökad grundläggande digital förståelse som på avancerad nivå. Fortbildning sker idag osystematiskt och det finns tydliga brister i samordning, resurser och kvalitet. Utredningar och rapporter om stärkt patientsäkerhet har till exempel föreslagit att fortbildning av läkare och annan legitimerad vårdpersonal skulle regleras i lag. Vårdgivare ska få ett tydligare ansvar att identifiera utbildningsbehov, erbjuda regelbunden fortbildning och där personal ska ha ett eget ansvar att delta i fortbildning.¹⁵

I ett regeringsuppdrag samarbetade flera offentliga organisationer för att förbättra tillgången till data om utbildning och arbetsmarknad samt att samordna arbetet kring kompetensförsörjning. Bland annat utvecklades Susa-navet och gemensamma begrepp. Delrapporten betonade behovet av en samordnande funktion och föreslog ett anslag för att bygga upp ett permanent kansli.¹⁶

2.1.5 SAMMANFATTADE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

Genomgången ovan visade på en hög grad av samstämmighet kring centrala utmaningar för systeminnovation i offentlig sektor. Framför allt lyftes behovet av stärkt utvecklingskapacitet, särskilt i mindre kommuner där resurser och långsiktigt strategiskt arbete ofta var begränsade. Kompetensförsörjning och ledarskapsutveckling återkom som avgörande faktorer. I flera fall betonades vikten av samordning och samverkan. Samtidigt framkom behovet av mer strukturerade arenor för lärande och erfarenhetsutbyte, samt av långsiktiga investeringar i digital infrastruktur och gemensamma lösningar. Digitalisering och AI sågs som centrala möjliggörare, men hinder som

fragmenterade system, brist på data och otillräcklig styrning och finansiering begränsade utvecklingen.

Dessa lärdomar och samsyn ligger också i linje med vad som framkommit i förstudien. Som flera workshopdeltagare konstaterade när intervjuresultaten presenterades: "Det är precis så här som det ser ut". Det vi kan konstatera är att det trots denna kunskap och samsyn finns ett fortsatt gap mellan ambition och faktisk kapacitet. Ett naturligt och nödvändigt nästa steg vore att omsätta dessa insikter i samordnade och skalbara insatser och gå från ord till handling med en tydligare vision, uthållighet och krav på förbättringar.

2.2 BENCHMARKS: INTERNATIONELLT OCH NATIONELLT

2.2.1 INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSE

En möjlig källa till jämförelser och lärande är att jämföra administrativa resurser och utfall mellan offentliga organisationer. McKinsey kartlade 2017 empiriskt hur produktiviteten i offentlig sektor kan förbättras. Genom offentlig statistik, enkäter till 2 900 offentliga tjänstemän i 18 länder och fallstudier av statliga förändringsinsatser försökte rapporten att identifiera framgångsrika transformationer – till exempel genom att jämföra enkätdata från framgångsrika och misslyckade förändringsförsök – och sedan illustrera dessa skillnader med exempel på olika fall.¹⁷

Tre goda exempel kom från Polen, Danmark och Storbritannien. Polen genomförde två stora skolreformer som höjde elevernas kunskapsresultat avsevärt, bland annat genom att införa en ny skolstruktur och stärkt lärarprofessionalism utan att öka kostnaderna per elev. Danmark lyckades förbättra befolkningens hälsa samtidigt som vårdkostnaderna hölls stabila, genom att omorganisera vården regionalt och införa en långsiktig, datadriven styrning med fokus på förebyggande insatser. Storbritannien skapade en central digital enhet (Government Digital Service) som samordnade statens digitala strategi och lanserade gov.uk, en enhetlig e-tjänsteplattform som snabbt ökade tillgänglighet och effektivitet i offentliga tjänster.¹⁸

Flera internationella jämförelser visar att svensk offentlig sektor har en relativt svag position när det gäller förmågan att organisera för digitalisering och ta tillvara teknikens möjligheter. I Oxford-lärosätenets 'Blavatnik Index of Public Administration' hamnade Sverige 2024 på plats 20 i världen totalt, men endast på plats 74 när det gäller dimensionen "People and Processes" – mätt som hur offentlig administration representerar (eller speglar) befolkningens demografi, effektiviteten i personaladministration och offentlig upphandling, samt

12. AI-kommissionen (2024); DIGG (2025); Finansdepartementet. (2025)

13. Finansdepartementet. (2025)

14. SOU 2020:8; AI-kommissionen (2024); Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021)

15. SOU 2025:63; Petrusson m.fl. (2025)

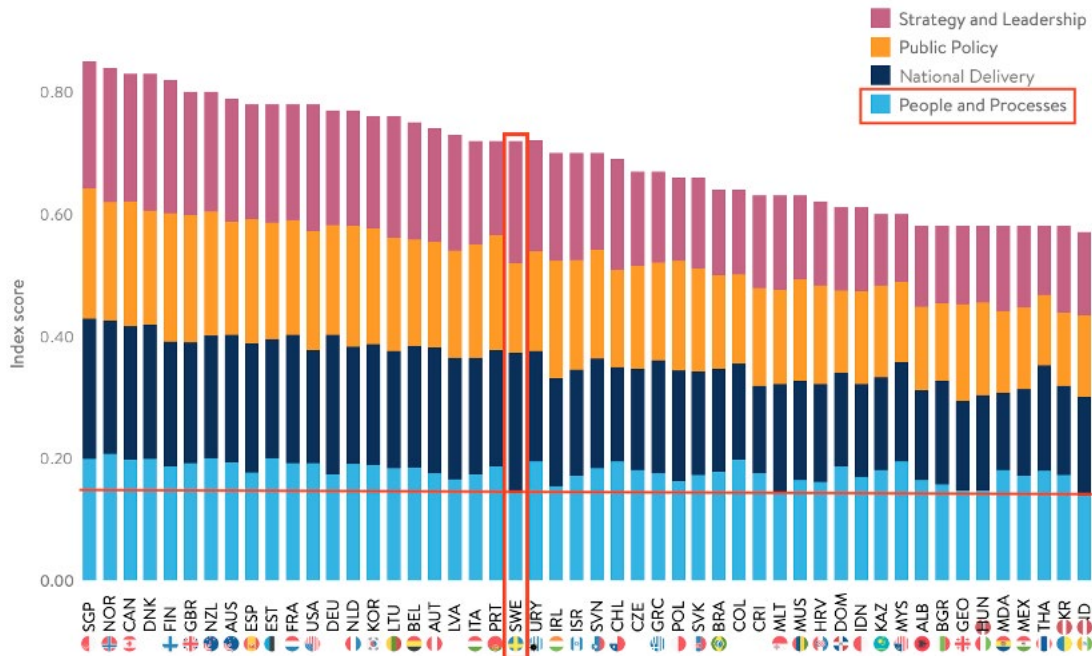
16. N2021/01915

17. McKinsey & Company (2017)

18. McKinsey & Company (2017)

FIGUR 1. RANKING AV OFFENTLIG SEKTORS DIGITALISERING I OLIKA LÄNDER

The top 50 countries in the Blavatnik Index of Public Administration



arbetsförutsättningar gällande exempelvis teknik. Länder som Singapore, Kanada och övriga Norden låg i topp.¹⁹

Även EU-kommissionens årliga rapport eGovernment Benchmark visade att Sverige tappat i digitaliseringsrankingen till följd av försämringar inom tre områden av offentliga e-tjänster för privatpersoner: rättsväsendet, vård och hälsa samt familjerelaterade tjänster.²⁰

2.2.2 NATIONELLA JÄMFÖRELSE

Nationellt finns flera jämförande initiativ, till exempel av SKR och Svenskt Näringsliv för att stärka förutsättningarna för jämförelser och lärande mellan kommuner. Jämförelser och utvärderingar av statliga myndigheter görs regelbundet av exempelvis Statskontoret, DIGG och Riksrevisionen.

SKR driver sedan 2006 Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK) som syftar till att belysa kommuners kvalitet och effektivitet genom att mäta och jämföra nyckeltal inom områden som till exempel barn och unga, stöd och omsorg, samt samhälle och miljö. Syftet är att både stödja styrning och utveckling, samt att främja en demokratisk dialog med medborgarna. Utfallen ses av många som positiva men införandet och acceptansen har dock varit kontroversiell i vissa kommuner, då systemet tydligt belyst var brister och förbättringspotential finns.

Även Rådet för främjande av kommunala analyser

(RKA) tillhandahåller verktyg och stöd för att förbättra kapaciteten för kvalitet och effektivitet inom kommuner och regioner. Ett verktyg är databasen Kolada, med cirka 6 000 nyckeltal. RKA erbjuder både generella och skräddarsydda utbildningar inom uppföljning och analys, samt analysstöd såsom att tolka nyckeltal och att utveckla strategier för förbättring. Statliga myndigheter producerar även regelbundet olika rapporter om hur analysarbetet kan genomföras effektivt. Även andra offentliga organisationer såsom Vårdanalys analyserar och utvärderar vårdens kvalitet och effektivitet samt genomför viss benchmarking bland Sveriges regioner.

Svenskt Näringsliv har sedan 2017 analyserat kommuners effektivitet och samverkansförmåga med privat verksamhet. Den senaste rapporten från 2025 uppskattade en effektiviseringspotential på över 90 miljarder kronor.²¹ SKR ansåg emellertid sådana jämförelser som förenklade utifrån utgångspunkten att kommuner har väldigt olika förutsättningar vad gäller till exempel kompetensförsörjning.²²

Statskontorets rapporter kring effektivitet bland statliga myndigheter har genom granskningar, utvärderingar och myndighetsdialoger identifierat såväl styrkor som förbättringspotential. Statliga myndigheter kännetecknas ofta av hög professionalism med välutbildad personal,

19. Blavatnik School of Government (2024)

20. Capgemini (2025)

21. Angelov och Mosaddegh (2024)

22. Värja och Wallenskog (2025)

tydliga uppdrag och stabila organisationer. Samtidigt identifierades utmaningar att statliga myndigheter behöver bli bättre på att ställa om för att möta nya uppdrag och en föränderlig omvärld, både vad gäller den interna styrningen och ledningen, myndigheternas kompetensförsörjning, IT-satsningar och agila arbetssätt, samt hur myndigheterna prioriterade och hanterade risker vid omställningar av verksamheten. Statliga myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan och Bolagsverket lyfts ofta som goda exempel på hur digitala tjänster effektiviserat verksamheten.

2.2.3 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

Tillgången på internationella och nationella jämförelser av offentlig sektor är god. Sverige har halkat efter i flera internationella jämförelser på digitaliseringsområdet. Som kommer att presenteras mer utförligt i kapitel 6 visade intervjuerna på att tillgången till data och benchmarks ansågs viktiga för att kunna utveckla sin verksamhet. Men det saknas en samsyn kring hur dessa benchmarks ska tas fram, prioriteras, tolkas, utvecklas, appliceras och framför allt understödja storskalig förändring. Att se utanför Sveriges gränser var också något som sällan gjordes och hanns med. Vi kan konstatera att det finns stor potential att utveckla detta arbete vidare.

3. METOD OCH GENOMFÖRANDE AV FÖRSTUDIEN

3.1 ÖVERSIKT AV METOD OCH GENOMFÖRANDE

Förstudien genomfördes under 2025, till betydande del under våren på deltid av ett multidisciplinärt projektteam om 10 personer (5 män och 5 kvinnor) med expertis inom offentlig styrning, innovation, strategi och verksamhetsutveckling, entreprenörskap, vidareutbildning, offentlig upphandling, kapacitetsutveckling samt policyutformning. Såväl löpande veckovisa avstämningar skedde mellan delar av projektteamet som månatliga styrgruppsmöten för kvalitetssäkring och metodjustering. Till projektet knöts en senior rådgivargrupp bestående av fyra personer med bred erfarenhet från offentlig och privat sektor. Dessa var: Jan Larsson (VD för Business Sweden och tidigare statssekreterare), Magnus Tyreman (före detta senior partner vid konsultfirman McKinsey), Maja Fjaestad (docent vid KTH och tidigare statssekreterare) samt Håkan Sörman (tidigare VD för Sveriges Kommuner och Landsting, kommundirektör i Södertälje och Täby samt Landshövding i Jönköpings län).

Till grund för studien ligger en omfattande datainsamling och analys av såväl kvalitativ som kvantitativ data. Den kvalitativa datainsamlingen bestod av 31 semistrukturerade intervjuer med 39 deltagare bland behovsägare i offentlig sektor, näringsliv, idéburen sektor, sex internationella experter samt privata och offentliga utbildningsanordnare. Respondenterna bestod av 19 kvinnor respektive 16 män. Vidare hölls två workshops, i mars 2025 med 48 deltagare (27 kvinnor och 21 män) och i juni med 18 deltagare (9 kvinnor och 9 män), för att utvärdera och kvalitetssäkra lärdomar och förslag på rekommendationer. Under våren 2025 genomfördes även ett rundabordsamtal och en workshop om innovation och digitalisering/ AI i offentlig sektor kopplade till AI-kommissionen. De fyra seniora rådgivarna gav i gemensamt möte input på ett rapportutkast om förstudiens empiri och förslag på kapacitetshöjande insatser.

För de kvantitativa analyserna användes data från upphandlingsverktyget OPIC. Inköpsdata och dokumentation från ett urval av 273 upphandlingar (2022–2025) analyserades för att förstå mer om av vad och hur mycket som upphandlas. Antalet aktörer vilka erbjuder kapacitetshöjande insatser till offentlig sektor uppskattades till fler än 2 500, beroende på vilken insats som avses. Mer än 3 000 kapacitetshöjande utbildningar för offentlig sektor har identifierats via öppna register och webbplatser varav ett 60-tal analyserats i mer detalj.

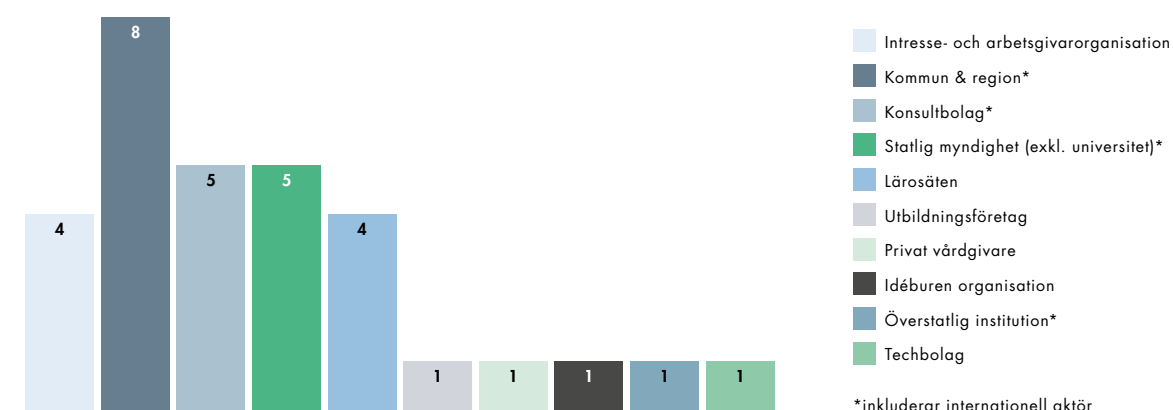
3.2 KVALITATIVA METODER

3.2.1 INTERVJUER

Sammanlagt genomfördes 31 semistrukturerade intervjuer med totalt 39 deltagare från offentlig sektor, näringsliv, idéburen sektor, internationella experter samt offentliga och privata utbildningsanordnare. Deltagare rekryterades genom öppna annonser via SustainGov, strategiskt urval och så kallad snowball sampling. Intervjuerna leddes av en eller två forskare, och oftast deltog även forskningsassistenter. Samtalen utgick från förutbestämda frågor med utrymme för följdfrågor, och anpassade intervjuguider togs fram i flera fall. Intervjuerna genomfördes huvudsakligen digitalt via Microsoft Teams, spelades in efter medgivande, och transkriberades med hjälp av AI. All data hanterades med löfte om anonymitet; citat har anonymiserats, översatts och i vissa fall varsamt redigerats. En särskild utmaning har varit att flera offentliga aktörer och av dem anlitate konsulter i vissa fall inte velat dela detaljerad information om deras arbete med kapacitetshöjande insatser, bland annat med hänvisning till säkerhetsaspekter. Detta har gjort det svårt att få full insyn i pågående arbete och processer. Vår empiri, analys och de rekommenderade insatserna bygger därför på det material och de uppgifter som vi faktiskt fått ta del av.

Tillgängligheten från statliga myndigheter har varit

DIAGRAM 1. FÖRDELNING AV RESPONDENTER PER AKTÖRSTYP



generellt god. En av de statliga myndigheterna hade emellertid med sig sin kommunikationschef under intervjun, vilket snarare är regel vid intervjuer av journalister och inte som i detta fall forskarledd och offentligt finansierad.

Som diagram 1 visar deltog en stor bredd av aktörer. Samtidigt bör det understrykas att vissa grupper, såsom den idéburna sektorn, varit svagt representerade i materialet, i detta fall endast genom en enskild intervju. Ett fåtal personer, däribland representanter för idéburna samt företrädare för några innovativa start-ups, tackade nej på grund av tidsbrist.

3.2.2 WORKSHOPS, RUNDABORDSSAMTAL OCH AVSLUTANDE KONFERENS

Två öppna workshops genomfördes för att testa hypoteser samt diskutera preliminära insikter och rekommendationer: en i mars (hybrid, på plats på HHS och digitalt) med 48 deltagare och en i juni med 18 deltagare (på plats på HHS). Utöver projektgruppen deltog representanter från en rad olika organisationer och sektorer. Under båda tillfällena diskuterade deltagarna i både större grupp och mindre grupper med minst en representant från projektgruppen i varje mindre grupp. Efter avslutad workshop samlades gruppanteckningar in för vidare analys. I tillägg till workshops genomfördes en motsvarande övning med de seniora rådgivarna i maj med fokus på förstudiens rekommendationer. Projektledaren och projektkoordinatorn ledde organiserade även ett rundabordssamtal i februari med titeln "Hur organisera för datadriven innovation i offentlig sektor" samt en workshop i mars med titeln "Myndigheternas användning av AI – utmaningar och möjligheter", vardera med ca 20 seniora deltagare, varav flera generaldirektörer och högre tjänstepersoner. Denna genomfördes som en uppföljning på rekommendationerna i regeringens AI-kommission specifikt inriktat på frågor kring datatillgång, kapacitet för användning av offentliga data för framtagande och användning av AI-verktyg i myndigheter, och utmaningar förknippat med detta. En av studiens stora styrkor blev därmed hur den integrerade många människors perspektiv under processens gång vilket också ledde till konkreta förändringar i innehållet baserat på workshopdeltagarnas inspel och det kontinuerliga samtalet med olika aktörer.

Projektet avslutades med en heldagskonferens på plats på HHS som genomfördes 24 november 2025.

3.2.3 RAMVERK FÖR BEDÖMNING AV KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

För att systematiskt kategorisera och prioritera de föreslagna kapacitetshöjande insatserna togs fram ett ramverk efter att empirin samlats in och åtgärderna tagits fram. Ramverket bygger på en flerstegsprocess där insatserna först bedömts kvalitativt utifrån två dimensioner: *genomförbarhet* och *värdeskapande*. Bedömningarna ligger till grund för en matrisplacering och framtagning av förstudiens toppförslag på insatser. Den övergripande strukturen i detta ramverk illustreras i figur 2.

I det första steget genomfördes en kvalitativ bedömning av varje insats utifrån ett antal utvalda faktorer. *Genomförbarhet* värderades utifrån parametrarna uppskattad *tid*, *kostnad* och *resurser*, medan *värdeskapande* värderades utifrån uppskattningar av *samhällsnytta* och *resiliens*. Samtliga faktorer skattades på en skala från 1 till 5, enligt de bedömningskriterier som presenteras i tabell 1. Exempelvis har genomförbarhet bedömts högt för insatser som behöver få resurser, låg kostnad och kort tid, medan värdeskapande bedömts högt för insatser med stor samhällsnytta och stark resiliens. På motsvarande sätt har insatser med höga kostnader, lång genomförandetid eller begränsad nytta fått lägre värdering. Samhällsnytta handlar om vilken typ av påverkan insatsen har. Om den främst påverkar en enskild verksamhet, till exempel ett projekt på lokal nivå, är effekten begränsad. Om den däremot leder till förändrade arbetssätt mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter, och har brett och långsiktigt genomslag, bedöms samhällsnyttan som hög. Resiliens mäter hur hållbar och långsiktigt relevant en insats är. Det innebär inte bara hållbarhet i form av livslängd, utan även insatsens förmåga att leva vidare och anpassas till förändrade behov och förutsättningar.

Bedömningen har initialt gjorts av projektteamet, både individuellt och genom gemensamma diskussioner för att säkerställa en samstämmig värdering. Därefter har bedömningarna stämts av och diskuterats med den seniora rådgivargruppen samt under den avslutande workshop där 18 personer deltog. Denna process har använts för att validera våra bedömningar och att bekräfta att de återspeglar en bred förankring bland relevanta aktörer.

FIGUR 2. RAMVERKET'S STRUKTUR



TABELL 1. BEDÖMNINGSKRITERIER²³

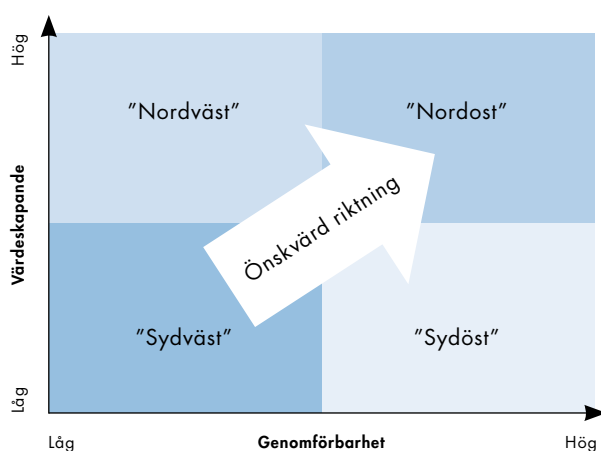
Faktor	Skala	Bedömningsprincip
Tid	1–5	1 = Lång tid, 5 = Kort tid
Kostnad	1–5	1 = Hög kostnad, 5 = Låg kostnad
Resurser	1–5	1 = Många aktörer, 5 = Få aktörer
Samhällsnytta	1–5	1 = Låg samhällsnytta, 5 = Hög samhällsnytta
Resiliens	1–5	1 = Svag resiliens, 5 = Stark resiliens

Baserat på bedömningen beräknades sedan ett medelvärde ut för respektive insats inom vardera dimension (genomförbarhet och värdeskapande), och insatsen placerades in i en tvådimensionell matris (se figur 3 för illustration). Matrisen består av fyra fält som speglar olika kombinationer av hög/låg genomförbarhet och högt/lågt värdeskapande. Varje kvadrant representerar en kombination av genomförbarhet och värdeskapande:

- "Nordöst" = hög genomförbarhet och högt värdeskapande
- "Nordväst" = låg genomförbarhet och högt värdeskapande
- "Sydöst" = hög genomförbarhet och lågt värdeskapande
- "Sydväst" = låg genomförbarhet och lågt värdeskapande

Pilen i figur 3 visar den önskvärda riktningen i matrisen dvs. upp mot det övre högra hörnet "nordöst". I slutet av varje empiriavsnitt finns en figur med de förslagna åtgärderna utplacerade i matrisen och i det avslutande diskussionsavsnittet sammanfattas även de mest prioriterade åtgärderna. Mer om detaljer om ramverket finns att läsa i Appendix 1.

FIGUR 3. BEDÖMNINGSMATRIS: GENOMFÖRBARHET OCH VÄRDESKAPANDE



23. Se appendix 1 för en detaljerad beskrivning av bedömningskriterierna

3.2.3.1 BEGRÄNSNINGAR OCH UTVECKLINGSPOTENTIAL I RAMVERKET

Ramverket ska ses i ljuset av att lyfta behovet av att över huvud taget värdera och prioritera mellan olika insatser och skulle med fördel kunna vidareutvecklas i kommande studier och praktiskt förändringsarbete för att bli så användbart som möjligt. Exempelvis kan det vara viktigt att väga in politiska faktorer då viljan att genomföra en insats, ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och hur beslutande roller förändras över tid kan påverka möjligheterna till faktiskt genomförande. Detta blir särskilt tydligt i åtgärder med lång tidshorisont där det inte är säkert att samma personer eller aktörer som initierar ett arbete också är de som har möjlighet att driva det i mål. Vidare kan kostnadsperspektivet utvecklas. Att endast fokusera på direkta kostnader riskerar att osynliggöra den alternativkostnad som uppstår när åtgärder inte genomförs. Att väga in vad det innebär att inte agera hade kunnat ge en mer komplett bild av insatsens värde.

3.3 KVANTITATIVA METODER: ANALYS AV UPPHANDLINGSDATA

För att kartlägga offentliga upphandlingar och undersöka i vilken mån vissa typer av upphandlingar på något sätt kan kopplas till systeminnovation användes upphandlingsdatabasen OPIC. Syftet var också att förstå ungefärlig upphandlad volym och identifiera eventuella geografiska, organisatoriska och storleksmässiga skillnader.

3.3.1 OPIC

En projektmedarbetare tränad i datavetenskap samlade in och bearbetade upphandlingsdata från databasen OPIC, en kommersiell databas som används av många aktörer för att bevaka nya upphandlingar. Urvalet baserades på en systematisk sökstrategi med tydliga kriterier, inspirerad av metoder för systematiska litteraturöversikter. Sökningarna avsåg upphandlingar publicerade från 1 januari 2022 till 2025 i syfte att exkludera pandemirelaterade projekt. CPV-koder för organisationsutveckling, utbildning och konsulttjänster kombinerades med fritextsökningar, exempelvis på "utveckling", "AI", "dialog", "omställning" och "transformation".²⁴ På grund av begränsningar i OPIC:s exportfunktion (max 500 träffar per sökning) genomfördes 1 447 nedladdningar av totalt 1,500 möjliga. Efter rensning av dubletter återstod 627 unika upphandlingar. Efter manuell granskning exkluderades 77 upphandlingar (ej relevanta eller avsåg internationella), vilket gav en slutlig analysmängd på 550 upphandlingar. Av dessa hade 273 uppgifter om uppskattat värde. Kodning och analys genomfördes i Excel och SPSS.

24. Se appendix 2 för mer detaljerade nedladdningskriterier.

3.4.2 TEXTANALYS

Som komplement till OPIC-analysen genomfördes en textanalys av upphandlingsdokument från de 627²⁵ unika upphandlingar som identifierats. Dokumenten laddades ner manuellt, importerades till en lokal databas och strukturerades utifrån relevanta variabler. Totalt hämtades 8 150 dokument men på grund av tekniska begränsningar reducerades materialet till 4 512 PDF-filer, vilka analyserades med hjälp av textanalytiska metoder, inklusive nätverks- och klusteranalys. Syftet var att få en djupare inblick i innehåll och mönster i upphandlingarnas formuleringar och krav, som speglar aktuell praxis inom offentlig sektor.

Trots olika typer av analyser med alla tillgängliga nyckelord och klassificeringar av upphandlingarna (se Appendix 2) inklusive textanalys av beskrivningarna i upphandlingarna så lyckades vi inte hitta några stabila klassificeringsmönster för något som indikerar systematiska försök till systeminnovation genom smartare upphandling. Detta kan bero på att svensk upphandlingsdata är mindre innehållsrik än i andra länder,²⁶ alternativt brister i vår metod, vilket gör vidare analyser av dessa slag liksom förbättrad och offentlig tillgänglig upphandlingsinformation viktiga för framtida forskning. I rapportens slutsatser diskuterar vi mer utförligt behovet av att tillgängliggöra bättre upphandlingsinformation både för att förbättra praxis inom offentlig upphandling, och forskning om densamma.

3.4.3 KAPACITETSHÖJANDE INSATSER: AKTÖRER

Kartläggningen av aktörer delades in i fyra huvudkategorier:

1. Privata utbildningsföretag
2. Statliga lärosäten och högskolor med uppdragsutbildningar
3. Konsultföretag
4. Övriga aktörer (till exempel branschorganisationer och idéburna initiativ)

Fokus låg främst på de tre förstnämnda. Privata aktörer och konsultbolag identifierades främst genom systematiska sökningar i databasen *Retrieve*, med hjälp av SNI-koderna *85594 Personalutbildning* samt branschundergrupperna *Konsultverksamhet avseende företagsorganisation* och *Utbildning*, övrig. För dessa aktörer noterades antal, typvärde för antal anställda, median- och total omsättning samt en uppskattning av marknadskoncentrationen. Även sökningar på *utbildning.se* och branschorganisationen *Almega Utbildningsföretagens*

hemsida har använts som hjälp till analysen. Information om statliga uppdragsutbildningar hämtades från Lärosätenskanslersämbetets rapport,²⁷ där antal lärosäten och total omsättning sammanställdes.

3.4.4 KAPACITETSHÖJANDE INSATSER: UTBILDNINGSBUD

De kapacitetshöjande utbildningarna för offentlig sektor delades in i fyra huvudtyper:

1. Öppna privata utbildningar (standardiserade kurser, fysiska/digitala/hybrida)
2. Uppdragsutbildningar (från lärosäten/offentliga organisationer, standardiserade eller kundanpassade)
3. Skräddarsydda privata utbildningar (utformade efter beställarens behov)
4. Övriga utbildningar (insatser från branschorganisationer, offentliga eller idéburna aktörer)

Alla utbildningar med potentiell inriktning mot offentlig sektor inkluderades, även om de inte uttryckligen marknadsfördes som sådana. Öppna utbildningar identifierades via *utbildning.se*, leverantörskataloger och intervjuer. Ett urval om 57 utbildningar analyserades avseende längd, pris, format och ort.²⁸ Uppdragsutbildningar kartlades med stöd av Lärosätenskanslersämbetets rapport,²⁹ med fokus på kursvolym och målgrupp. Skräddarsydda och övriga utbildningar identifierades främst genom intervjuer, då de sällan finns i öppna databaser och register. Den ursprungliga ansatsen var att kartlägga i princip hela utbildningsutbudet på en mycket detaljerad nivå men detta visade sig vara både komplext och tidskrävande. Arbetssättet skalades därför ned, med fokus på att identifiera huvuddrag och mönster snarare än fullständig täckning.

25. Textanalysen är baserad på 627 unika upphandlingar som identifierades. I OPIC-analysen exkluderades 77 upphandlingar som bedömdes som irrelevanta eller internationella, vilket gav en slutlig mängd på 550. Av dessa hade 273 uppgifter om uppskattat belopp, medan övriga saknade sådan information och därför inte ingick i den analysen.

26. Europeiska kommissionen (2024)

27. Lärosätenskanslersämbetet (2024)

28. Informationen om utbildningarna samlades in under perioden februari-april 2025. Notera att priserna kan ha ändrats efter datainsamlingen.

29. Lärosätenskanslersämbetet. (2024)

4. LITTERATURSTUDIE

4.1 INLEDNING

I denna förstudie har det framför allt varit relevant att ta del av den akademiska litteraturen kring hur *systeminnovation* kan bidra till *systemtransformation*.³⁰ Denna litteratur återfinns främst inom innovations- och hållbarhetsforskning. Även vissa utredningar såsom SOU:erna som belyses i avsnitt 2.1 har inkluderats.

Litteraturen pekar ut ett brett och komplext fält där vissa studier bland annat pekar på att det finns begränsad guidning för hur systeminnovation kan åstadkommas i praktiken. Såväl litteraturen som intervjuer pekar vidare på att offentlig sektor är ett komplext och dynamiskt system med vissa särdrag och logiker. Fyra kategorier för systeminnovation identifierades: teknisk utveckling, innovationsmiljöer med gemensamma resurser och policyutveckling, normer och lagar för långsiktig förändring samt samverkande nätverk. Inledningsvis ges en överblick av systeminnovation som del av så kallad systemtransformation.

4.2 INTRODUKTION TILL SYSTEMINNOVATION OCH SYSTEMTRANSFORMATION

Sociala och teknologiska system för produktion av varor och tjänster (till exempel energisystem, hälsovårdssystem, livsmedelssystem, vattenförsörjningssystem) har av forskare ofta kommit att analyseras som komplexa socio-tekniska system.³¹ Sådana system kan visa sig ha inbyggda begränsningar – speciellt vid tillväxt eller överutnyttjande – eller vara förknippade med negativa externaliteter, såsom miljöpåverkan. Forskare, konsulter och andra intresserade av sådana system har därför börjat prata om *systemtransformation* som en form av samordnade förändringar i ett komplext sociotekniskt system med syfte att göra systemet mer robust eller resiliент (till exempel för att hantera tillväxt i användning, eller minska negativa externaliteter såsom miljöpåverkan). Systemtransformation innebär djupgående förändringar i systemet struktur, inblandade aktörers beteenden, centrala teknologier och styrningsmekanismer, ofta styrda av avsiktliga policy- och innovationsstrategier.

Hur sådan systemtransformationen bäst kan stödjas har ofta kommit att kallas *systeminnovation* – när interagerande system och strukturer (till exempel inköps-, distributions-, service-, informations-, eller konsumtionssystem) förändras på olika nivåer samtidigt. Detta kan ske inom en organisation, inom en sektor, eller regionalt/nationellt/internationellt. Systeminnovation sker ofta genom små, stegvisa förändringar genom exempelvis pilotförsök eller experiment kombinerat med mer storskaliga reformer eller förändringar.³²

Systeminnovation som begrepp har fått allt större uppmärksamhet sedan bland annat forskare och konsulter börjat använda det för att beskriva kopplingen mellan individers, grupper och organisationers relationer och de övergripande socio-tekniska strukturerna de arbetar inom. Systeminnovation ska ses som en i hög grad självorganiserad förändringsprocess (men som kan triggas eller faciliteras av externa aktörer eller initiativ) som leder till förmåga att anpassa strukturer eller funktioner som svarar upp mot ändrade yttre förutsättningar och omständigheter. Resultatet av denna förändringsprocess är en systeminnovation. Detta innebär att utfall av systeminnovation påverkas av kombinationen av aktörer och deras handlingar. Tidigare forskning betonar att fördjupade studier krävs som involverar flera kategorier av systeminnovation.³³

För att möjliggöra systemtransformation betonar tidigare forskning utöver systeminnovation även vikten av en övergripande systemsyn som utgår från ett individperspektiv. Utveckling av organisationers infrastruktur och processer liksom samspelet mellan dem utgår från en analys av hur förändringar kan leda till en starkare uppfyllelse av individers behov. Systemtransformation där individperspektivet saknas eller tonats ned riskerar helt enkelt att komma till korta när det gäller att uppfylla de avsedda behoven. Aktuell forskning betonar därför att kapacitetshöjande insatser är beroende av en stärkt systemsyn samt att nyckelaktörer involveras.³⁴

30. Denna litteratur inbegriper runt tio mycket välciterade artiklar från en kortare SCOPUS sökning. Sökning utgick från nyckelorden "Innovation", "Benchmarking", och "System" inom samhällsvetenskap, specifikt ämnesområden public administration, management, nationalekonomi, styrning, hälsovårdssystem.

31. Begreppet sociotekniska system är vanligt inom till exempel arbetsvetenskap, ingenjörsvetenskap, riskforskning, informationssystem och IT, designvetenskap och hållbarhetsforskning.

32. Etzkowitz och Leydesdorff (2000)

33. Midgley och Lindhult (2021)

34. Henry, Kirchherr, Raven och Hekkert (2024)

4.3 BEGRÄNSAD GUIDNING AV TILLVÄGAGÅNGSÄTT FRÅN LITTERATUREN

Syftet med denna förstudie är ju att bland annat att komma med förslag på skalbara, konkreta åtgärder för att stärka förutsättningarna för systeminnovation inom offentlig sektor. Utifrån den akademiska litteraturen kan emellertid konstateras att sådana åtgärder både är svåra att identifiera och följa upp. Forskning och policypraktik beskriver ett brett och komplext fält, där viss litteratur hävdar att det inte finns så mycket att utgå från när det gäller tillvägagångssätt:

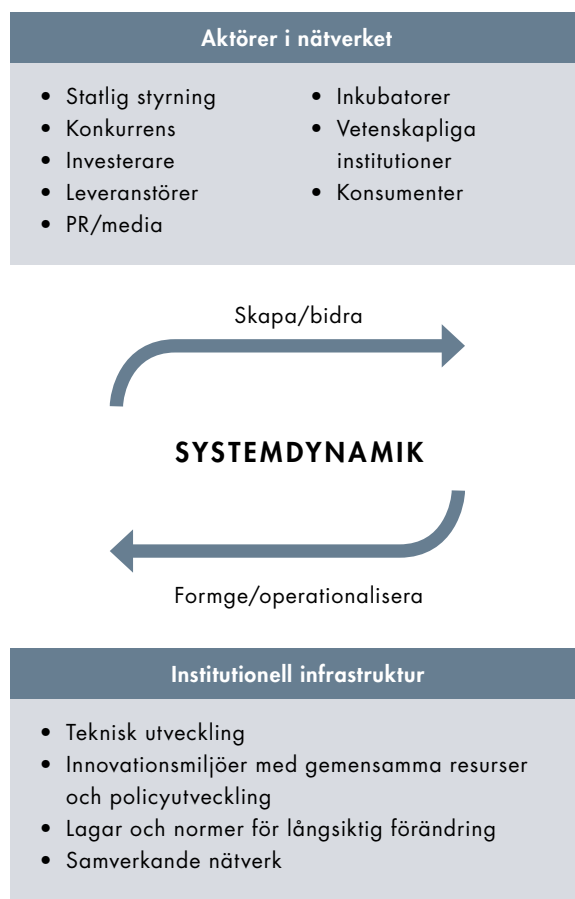
"There is no practical guidance for closing 'operational gaps' in terms of translating ambitions for transformational change into tangible interventions and measures".³⁵

I praktiken utgår därför denna litteraturöversikt från ett fält som är under utveckling. Även om modeller för systemanalys³⁶ kan användas på komplexa dynamiska system, såsom offentlig sektor, finns det ingen garanti för att insatser bidrar till att uppnå önskade effekter eftersom komplexiteten är hög och dessutom medför många olika organisatoriska processer och mänskliga beteenden.³⁷ Att man gärna nöjer sig med att förbättra resultaten utan att mäta effekter av implementerade insatser i offentlig sektor försvårar ytterligare.³⁸ Flera av respondenterna konstaterade på ett liknande sätt att offentlig sektor är en komplex miljö (mer komplex än privat sektor), med en annan logik och arbetssätt och att sådana särdrag är viktiga att beakta i analysen.

4.4 FYRA OMRÅDEN FÖR SYSTEMINNOVATION

Centrala områden i systeminnovation kan delas in i fyra kategorier: teknisk utveckling, innovationsmiljöer med gemensamma resurser och policyutveckling, lagar och normer för långsiktig förändring, samt samverkande nätverk. Dessa områden samspelar sedan med systemets olika aktörer (figur 4).

FIGUR 4. MODELL FÖR HUR SYSTEMINNOVATION KAN BIDRA TILL SYSTEMTRANSFORMATION³⁹



4.5 TEKNISK UTVECKLING

Att teknisk utveckling påverkar arbetslivet är välkänt. Ett exempel är den digitala transformationen som ändrar behovet av förmågor och färdigheter i samhället.⁴⁰ Men teknik introduceras inte i ett vakuum och exakt vilka utfall ny teknik får i ett större system av produkter, tjänster och kunskapsutbyten är oklart. Behovet av kunskapsutbyte är stort och sannolikt ökande eftersom yrken, yrkesroller och själva arbetet förändras snabbare, samt att outsourcing av specifika tekniska komponenter eller tjänster är regel snarare än undantag.⁴¹

35. Hochrainer-Stigler m.fl. (s.2, 2023)

36. Agentbaserad modellering, simultana ekvationssystem, IAD-analys, etc.

37. Midgley och Lindhult (2021)

38. Lidman, Gustavsson och Eriksson (2022)

39. Henry, Kirchherr, Raven och Hekkert (s.325, 2024)

40. Kolade och Owoseni (2022)

41. Midgley och Lindhult (2021) & Kolade och Owoseni (2022)

Den digitala transformation syns tydligt i uppsvinget av artificiell intelligens (AI), som visar potential både när det gäller automatisering och kapacitetshöjning inom exempelvis sjukvård, tillverkning, detaljhandel, leveranskedjor, logistik, politik, vetenskap och teknik.⁴² I offentlig sektor kan AI bidra med beslutsstöd genom exempelvis sannolikhetsbaserade modeller.⁴³ Andra exempel på systeminnovation genom teknisk utveckling är nya sätt att styra konsumentvanor till att bli mer hållbara.⁴⁴ Digital transformation är en stark kraft för systeminnovation då digital teknik i sin design bygger på skalbarhet.⁴⁵

4.6 INNOVATIONSMILJÖER MED GEMENSAMMA RESURSER OCH POLICYUTVECKLING

Möjligheten att styra systeminnovation är ofta bunden till politiska beslut och prioriteringar på lokal, regional och nationell nivå. Inom denna kategori betonas systeminnovation genom utvecklingen av juridiska ramverk, metodstöd och framtagande av riktlinjer.⁴⁶ Denna typ av systeminnovation kan inspireras från start-ups i privat sektor, exempelvis genom att tillämpa deras metoder för att skala upp framgångsexempel inom offentlig sektor.⁴⁷ Vidare bidrar ny policy, politiska satsningar och olika innovationsprojekt med resurser som är nödvändiga för en framgångsrik samverkan mellan större aktörer inom systemet.⁴⁸

I Sverige lyfts denna kategori av systeminnovation fram som en stark möjlighet inom offentlig sektor. Samtidigt betonas offentlig sektors trögrörliga karaktär, med välkända nackdelar för innovation som riskaversion, överdriven byråkrati, hierarkier samt svag kultur för systematiskt lärande.⁴⁹ Oavsett sektor kan anställda oroa sig för att förlora sina jobb om innovationer ökar sannolikheten för stora omorganiseringar.⁵⁰

En ytterligare faktor som försvårar möjligheten att denna kategori av systeminnovation kan bidra till systemtransformation är Sveriges, jämfört med andra EU-länder, starka kommunala självstyre.⁵¹ Spridning av värdefulla innovationssatsningar kan komma att begränsas utifrån geografiska och administrativa skäl.⁵² Många initiativ har därför tagits under de senaste åren för att balansera

kommunala och statliga intressen, exempelvis genom nya lagförslag med fokus på resursfördelning eller större interregionala samverkansprojekt.⁵³ Globalt kan denna kategori av systeminnovation begränsas av konkurrens mellan regioner, stater och kontinenter. Skalbarhet tenderar då att nedprioriteras, vilket gör att samhället går miste om en stärkt välfärd.⁵⁴ Oavsett utmaningarna med den här kategorin av systeminnovation så har den en potential att systemtransformera genom att bidra med resurser och legitimitet.⁵⁵

4.7 NYA LAGAR OCH NORMER FÖR LÅNGSIKTIG FÖRÄNDRING

För Sverige del påverkas de offentliga organisationernas behov av systeminnovation sedan 1995 av långsiktiga EU-mål, ofta med fokus på ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet⁵⁶ och sedan 2015 av de av FN antagna globala utvecklingsmålen. Flera svenska offentliga organisationer deltar idag inom 'testbäddar' – systeminnovationsförsök genom olika typer av samverkan mellan offentliga organisationer, företag, forskning och civilsamhällesaktörer.⁵⁷ Sådana samverkanskonstellationer försöker ofta eftersträva att de aktörer som ingår tar lärdom av varandra och utvecklar en gemensam systemsyn på den typ av problem eller det område de verkar inom.⁵⁸ I denna typ av systeminnovation är forskningsbaserad kunskap central, till exempel genom att vidareutbildning av kommunala och regionala chefer i Sverige görs mer forskningsbaserad.⁵⁹ Den här kategorin av systeminnovation kan också fokusera på att stimulera kompromisser bland organisationer med konflikterande mål eller agendor, vilket kan bidra till koordinering av samverkan.⁶⁰

Lagar, regler och sociala normer kan underlätta men även förhindra innovation och systemtransformation. Det finns även utmaningar relaterat till normer och kulturer inom organisationer som på olika sätt betonar de risker som förändring medför vilket kan bidra till motstånd mot systemtransformation.⁶¹ Vidare finns styrning och incitamentsstrukturer som försvårar samverkan och långsiktig förändring. I privat sektor driver exempelvis vinstkrav fram en kortsiktighet, i offentlig sektor har mandatperioderna en liknande effekt. Aktörernas förmåga att ta till sig visioner, och identifiera olika sätt att hantera dem, försvåras därför avsevärt.

42. Dwivedi m.fl. (2021)

43. Gunnars (2024) & Zhou m.fl. (2024)

44. Bauer m.fl. (2022)

45. Papa och Jackson (2021)

46. Midgley och Lindhult (2021)

47. Henry, Kirchherr, Raven och Hekkert (2024)

48. Midgley och Lindhult (2021)

49. Lidman, Gustavsson och Eriksson (2022) & Pegelow och Jensen Petrén (2023)

50. Kommuninvest (2023)

51. Vård- och omsorgsanalys (2021)

52. Kommuninvest (2023)

53. Dahlström och Hermelin (2022), SOU 2020:8 & SOU 2024:43.

54. Midgley och Lindhult (2021)

55. SOU 2020:8

56. Dahlström och Hermelin (2022)

57. Etzkowitz och Leydesdorff (2000) & Dahlström och Hermelin (2022)

58. Jaldemark, Mozelius och Öhman (2024)

59. Soni m.fl. (2021)

60. SOU 2024:43

61. Midgley och Lindhult (2021)

4.8 SAMVERKANDE NÄTVERK

Den fjärde kategorin knyter ihop de tre tidigare avsnitten och kopplar dem till behovet av människocentrerade processer, där konflikt och marginalisering av kompetenta individer, grupper eller organisationer kan stå i vägen för innovation.⁶² Som också denna förstudie kommer att visa på framkom flera sådana exempel på utmaningar.

Fokus är också på medborgarnas behov och hur värde skapas för individen, snarare än genom teknik, lagstiftning eller regler. Utgångspunkten är att olika aktörer samarbetar i sociala nätverk utifrån en servicelogik – där medborgare, brukare eller kunden står i centrum.

Den här typen av systeminnovation innebär därmed ofta att nya sätt att organisera tjänster eller skapa modeller som bättre möter människors behov. Innovationer riktar också in sig på hur olika satsningar påverkar viljan att samarbeta och dela kunskap över gränser mellan organisationer.⁶³

Diskussioner om systeminnovation utgår i Sverige ofta från ett "top-down perspektiv" med fokus på lagstiftning, policy, och resurser för samverkan. Samverkande nätverk kan dock lika gärna uppstå "bottom-up" från medarbetare eller brukare och bidra till organisatorisk och regional utveckling. Sveriges decentraliserade förvaltningsmodell ger därför i grunden goda förutsättningar för att understödja samverkande nätverk men medför även en risk för styrning inom allt för snävt avgränsade ansvarsområden vilket i stället kan förhindra en god samverkan.⁶⁴

Med en decentraliserad struktur har det blivit tydligt att vissa satsningar på utbildning och coaching för chefer saknat tydliga sätt att mäta vilka resultat de faktiskt ger.⁶⁵ Ett exempel är inom den kommunala sjukvården, där en allt för hög decentralisering och brist på samordning och uppföljning skapade ett behov av mer strukturerade kapacitetshöjande insatser.⁶⁶ Ett positivt exempel på samverkan är samarbeten mellan offentliga organisationer och lärosäten avseende kompetensutveckling av personalen. Med långsiktiga avtal som fokuserat på arbetsintegrerat lärande, kan sådana insatser bidra till att lösa konkreta utmaningar i verksamheterna.⁶⁷

4.9 SUMMERANDE DISKUSSION OCH LÄRDOMAR

Denna förstudie belyser hur systeminnovation kan bidra till systemtransformation inom offentlig sektor, med fokus på fyra kategorier. Litteraturen visade att offentlig sektor är ett komplext system och gav begränsad vägledning för praktiska tillvägagångssätt, vilket gör det utmanade att implementera och följa upp insatser.

De fyra kategorierna belyste olika vägar in i systemförändring: teknikutveckling lyfte fram hur digitalisering och AI kunde skapa nya förutsättningar, innovationsmiljöer med gemensam policyutveckling visade på vikten av strukturellt stöd, även om hinder som byråkrati och kommunalt självstyre begränsar spridning och genomslag. Lagar och normer utgjorde en ram för långsiktig riktning, men påverkades av både interna organisationskulturer och externa målkonflikter, medan samverkande nätverk betonade vikten av att undvika konflikt och marginalisering och värdeskapande processer med medborgaren i fokus.

Kapitlet visade att det inte finns en entydig modell för hur systeminnovation ska bedrivas inom offentlig sektor, utan att det snarare handlar om att utveckla anpassade arbetssätt som tar hänsyn till komplexitet och offentlig sektors logiker och särart. Fortsättningsvis kommer dessa fyra kategorier för systeminnovation att användas som analytiska kategorier för empirin i förstudien. Bedömningen av i vilken kategori empirin skulle placeras inom har emellertid gjorts kvalitativt och bör därför inte ses som absoluta. Verkligheten är sällan helt entydig och kategoriserbar, i vissa fall kan empirin och föreslagna insatser tänkas beröra fler kategorier i större eller mindre utsträckning.

62. Midgley och Lindhult (2021)

63. Midgley och Lindhult (2021)

64. Hermelin (2022)

65. Lidman, Gustavsson och Eriksson (2022);
Vård- och omsorgsanalys (2021)

66. Vård- och omsorgsanalys (2021); SOU 2024:43

67. Jaldemark m.fl. (2024)

5. INTERNATIONELLA FÖREGÅNGSEXEMPEL

5.1 INLEDNING

De internationella föregångsexemplen är hämtade från Singapore, Nederländerna, Norge och Interreg Europe (EU-finansierat samarbetsprogram). Vi kan inledningsvis konstatera att flera länder i vårt närområde (och Singapore) har byggt upp ett mer systematiskt arbete med systeminnovation. I Norge tog exempelvis regeringen 2020 ett stort steg för att lyfta frågan om innovation i offentlig sektor. Singapore är högst rankad av samtliga länder i världen i flera studier⁶⁸ och har sedan länge en tydlig politisk vision och riktning för systeminnovation där digitalisering står i fokus. Nederländerna lyfts ofta fram som ett föregångsland inom hållbar offentlig upphandling, medan Interreg Europe erbjuder en peer review-tjänst som stödjer lärande mellan offentliga aktörer i Europa.

Med detta sagt är det som litteraturgenomgången pekade på en utmaning att förstå och utvärdera alla faktiska effekter (och eventuella utmaningar) och inte minst att veta vilka resultat som motsvarande insatser skulle kunna förväntas ha i en svensk kontext. Sex förslag på kapacitetshöjande insatser presenteras i slutet av kapitlet.

5.2 FYRA INTERNATIONELLA EXEMPEL

5.2.1 SINGAPORE – FÖREBILD FÖR DIGITALISERING GENOM LÅNGSIKTIGT POLITISKT LEDARSKAP

Singapore har etablerat sig som en global förebild inom digitalisering sedan sin lansering av Smart Nation 2014. Till skillnad från många andra länder där den offentliga sektorn ofta kännetecknas av en fragmenterad struktur med separata myndighetssystem och isolerade tekniska lösningar har Singapore valt en centraliserad modell.⁶⁹ Smart Nation kännetecknas av en "whole-of-government" approach där alla offentliga organisationer samverkar under en gemensam digital vision.⁷⁰ Nedan beskrivs tre initiativ inom ramen för Smart Nation.

För att åtgärda tidigare fragmentering av IT-lösningar skapades myndigheten GovTech 2016 med ansvar för teknisk infrastruktur och utveckling av digitala tjänster. Genom att bygga stark intern kompetens och främja kontinuerlig kompetensutveckling möjliggörs både innovation och effektiv upphandling.⁷¹

Moments in Life är ett gott exempel på Singapores "whole-of-government" approach. Detta program samlar tjänster från flera offentliga organisationer på en gemensam digital plattform utifrån medborgarnas livshändelser snarare än myndighetsstrukturer med målet att minska

byråkrati. Programmet illustrerar en medborgarcentrerad designprincip där teknologin används för att stödja människors livsresor snarare än att endast effektivisera interna processer.⁷²

SkillsFuture är en central del av Singapores strategi för att möta framtidens arbetsmarknad genom att främja livslångt lärande och kompetensutveckling. Programmet bygger på tanken att individer, arbetsgivare och staten gemensamt bär ansvaret för kontinuerlig vidareutbildning. Genom flera olika insatser strävar initiativet efter att öka både individens anställningsbarhet och landets produktivitet.⁷³

Avslutningsvis kan konstateras att en avgörande faktor bakom Singapores digitala framgångar är regeringens förmåga till effektiv samverkan mellan offentliga organisationer, där varje aktör bidrar med sin specialistkompetens mot gemensamma mål. Landet har även aktivt utnyttjat samarbeten med multinationella företag för att möjliggöra kompetensöverföring och affärsmöjligheter för inhemska aktörer. Innan större satsningar genomförs sker noggrann forskning, ofta i samarbete med akademi och industriexperter, samt pilotprojekt för att säkerställa genomförbarhet.⁷⁴ Singapore uppvisar dessutom ett långsiktigt ledarskap från högsta politiska nivå, med en tydlig vision för digitalisering som är heltäckande.

5.2.2 NEDERLÄNDERNA – FÖREGÅNGSLAND INOM INNOVATIV OCH HÅLLBAR UPPHANDLING

Nederländerna har aktivt utvecklat och använt nya upphandlingsformer för att lösa samhällsutmaningar under de senaste tre decennierna och kan därmed ses som ett föregångsland inom offentlig upphandling. Som en del av Nederländernas mål att ha en helt cirkulär ekonomi 2050 har landet även beslutat att alla offentliga upphandlingar ska vara cirkulära till 2030.⁷⁵

Ett exempel är Innovation Impact Challenge (tidigare känt som SBIR), som är den nederländska regeringens metod för att främja innovation genom upphandling. Företag konkurrerar om att lösa ett definierat samhällsproblem genom en trestegsprocess: först en förstudie för att bedöma idéers genomförbarhet, sedan utveckling och testning av prototyper eller pilotprojekt och slutligen marknadsintroduktion. Staten kan i sista fasen agera som första kund (launching customer).⁷⁶

Försvarsministeriet har använt cirkulära principer för att minska avfall och förlänga livslängden på uniformer

68. Tex. World Digital Competitiveness Ranking 2024 och Blavatnik Index of Public Administration 2024

69. Eriksson, Isaksson & Jovic (2019)

70. Wa'u & Nambiar (2024)

71. Eriksson m.fl. (2019)

72. Ganesan, V., Lam, Y., & Lin, D.-Y. (2019)

73. SkillsFuture Singapore (2021)

74. Erh, J. (2023)

75. Boverket. (2024)

76. Netherlands Enterprise Agency. (2024)

och utrustning. Genom offentlig upphandling efterfrågas kreativa lösningar för återanvändning av material och initiativet har lett till minskade kostnader och visar hur upphandling kan främja cirkulär ekonomi i försvarssektorn.⁷⁷

CO₂ Performance Ladder är Nederländernas ledande verktyg för hållbar upphandling och minskning av koldioxidutsläpp. Över 8 000 organisationer är certifierade, och mer än 300 nederländska upphandlande offentliga organisationer använder det i sina anbudsförfaranden.⁷⁸ Organisationer med certifikat har i genomsnitt minskat sina CO₂-utsläpp med 3,2 % per år, vilket är dubbelt så mycket som det nederländska genomsnittet.⁷⁹ Tack vare dess framgång har modellen även börjat implementeras i andra europeiska länder som pilotprojekt (Belgien, Frankrike, Tyskland, Irland, Portugal och Storbritannien)⁸⁰ och anses ha potential att bli ett europeiskt standardverktyg för grön upphandling.⁸¹

5.2.3 NORGE – MISSIONSDRIVEN INNOVATION OCH STRATEGISK KOMPETENSUTVECKLING

Innovation i offentlig sektor har fått stor uppmärksamhet i Norge de senaste åren. Det missionsdrivna arbetssättet märks exempelvis i lanseringen av nollvisionen mot utanförskap som syftar till att utveckla arbetsmetoder för inkludering genom forskning och innovation.⁸² Regeringen presenterade 2020 en Stortingsmelding om innovation i offentlig sektor, där ett kapitel behandlar kompetens för innovation och behovet av strategisk kompetensstyrning. Lärosäten måste erbjuda utbildningar som rustar medarbetarna för att lösa både dagens och morgondagens utmaningar, men även löpande kompetensutveckling på arbetsplatsen samt fort- och efterutbildning behöver ta höjd för detta. Genom utvecklingsavtal styr regeringen lärosäten att främja innovation.⁸³ Exempel på initiativ är: StimuLab som stödjer innovationskapacitet genom projektstöd och handledning, DOGA som erbjuder kurser i designdriven innovation och D-box som utvecklar utbildningar för offentliga anställda och ledare.

Ett annat exempel från Norge är Vestland fylkeskommune som bildades 2020 efter en sammanslagning av två regioner. Vestland fylkeskommune har bland annat lett projektet "Green Region Vestland" tillsammans med nationella myndigheten Innovation Norge. Projektet inleddes med en nulägesanalys och en gemensam strategi under målet Zero emission by 2030. 250 gröna innovationsinitiativ identifierades varav 16 innovationshubbar startades⁸⁴

och idag finns 19.⁸⁵ Förmåga att identifiera nytänkande, framtida behov samt kompetensförstärkning har varit viktigt under hela processen. En "Vestlandsportfölj" med projekt som utvecklats över tid har tagits fram. Hubbarna deltar och utvecklar projektportföljen och koordinering sker med hjälp av personal från regionen. Vestland fylkeskommune, näringslivet och Innovation Norge stöder omställningsprocessen och bidrar med både finansiering och de verktyg som finns på nationell nivå för att öka systeminnovationsförmågan.⁸⁶

5.2.4 INTERREG EUROPE SOM PLATTFORM FÖR LÄRANDE OCH POLICYUTVECKLING

Interreg Europe är ett EU-finansierat samarbetsprogram som hjälper regionala och lokala offentliga organisationer i Europa att utbyta erfarenheter och goda exempel för att förbättra sina regionala utvecklingspolicier. Bland annat tillhandahåller deras Policy Learning Plattform en peer review-tjänst där offentliga organisationer i Europa kan få skräddarsydd rådgivning kring specifika policyutmaningar. Genom att bjuda in erfarna kollegor från andra länder (peers) och arbeta tillsammans i en tvådagars workshop får deltagande organisationer konkreta lösningsförslag och strategiska rekommendationer.⁸⁷

Flera organisationer har redan använt peer review-tjänsten. Bulgarien fick hjälp med att stärka sitt innovationsarbete genom bättre koppling mellan forskning och näringsliv och La Réunion som tillhör Frankrike fick stöd i att bekämpa ungdomsarbetslöshet och skolavhopp med idéer från sju andra europeiska länder. Sverige har hittills haft fyra peer reviews inom ramen för Interreg Europe⁸⁸ men det är tydligt att konceptet inte nyttjats i större utsträckning nationellt. För att bredda tillgången till denna form av kunskapsöverföring och gemensamt lärande föreslår vi därför en kapacitetshöjande insats som syftar till att etablera ett svenskt peer review-system med inspiration från Interreg Europas metod (se ID 2).

På Interreg Europas hemsida publiceras även goda exempel från olika regioner. Ett exempel som lyfts fram är det finländska kompetenscentret KEINO, som via sin akademi stöttar offentliga aktörer i hållbara och innovativa upphandlingar genom utbildning, rådgivning och tillhandahållande av olika verktyg.⁸⁹ Ett annat exempel som lyfts fram av Interreg Europe är Irlands strategi *Food Vision 2030* som är en intressentledd strategi för jordbruks- och livsmedelssektorn.⁹⁰

77. Soufani, K., Tse, T., Esposito, M., & Demetriou, G. (2018)

78. CO₂ Performance Ladder. (u.å.)

79. OECD. (2022)

80. CO₂ Performance Ladder. (u.å.)

81. OECD. (2022)

82. Barne- og familiedepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2025)

83. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020)

84. Grønn region Vestland. (u.å.-a)

85. Grønn region Vestland. (u.å.-a)

86. Vestland fylkeskommune, Innovasjon Norge, & EY. (u.å.)

87. Interreg Europe. (2025).

88. Interreg Europe. (2025).

89. Interreg Europe. (2025).

90. Interreg Europe. (2025).

5.3 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

De internationella exemplen visade hur olika länder och initiativ använt systeminnovation och kapacitetshöjande insatser för att möta komplexa samhällsutmaningar. Såväl Norge som Singapore visade på betydelsen av det politiska ledarskapet och vikten av en uttalad vision och målbild på nationell nivå. Singapores arbete med digitalisering utifrån ett medborgarfokus, har visat sig vara framgångsrik. På ett liknande sätt har Nederländerna uppmärksammat kring arbetet med offentlig upphandling i allmänhet men även i arbetet med att stärka förutsättningarna för innovativa småföretag inom detta område.

Arbetet i Norge visar på att nya kompetenser, både inom systeminnovation och övrig kapacitet, fortsättningsvis landar tungt på lärosäten och yrkesutbildningar. Lärosäten förväntas bidra på många olika nivåer både avseende ökad kunskap, forskning och utbildning samt att bidra till att missionen nås. Självklart ska företag delta och ibland även leda omställningen, men ledarskapet och initiativtagare för de komplexa missionerna hamnar företrädesvis på offentlig sektor – nationellt, regionalt eller lokalt. Samtidigt visar Interreg Europe hur erfarenhetsutbyte (peer review) kan bidra till lokalt lärande och policyutveckling, något som hittills varit relativt outnyttjat i Sverige.

5.3.1 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

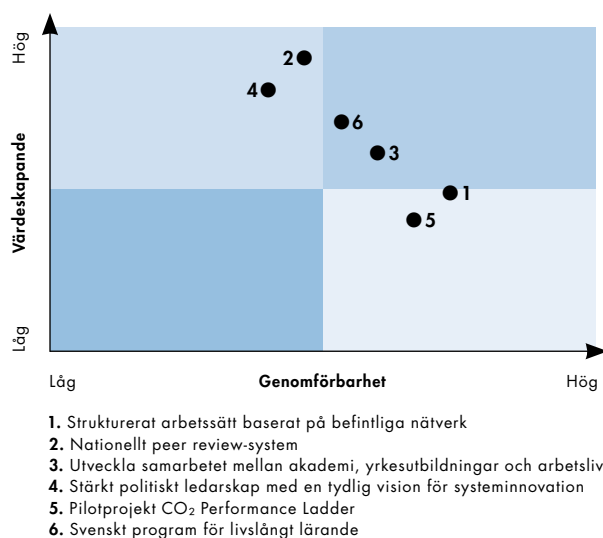
Utifrån internationella exempel föreslår vi sex kapacitetshöjande insatser:

- **Etablera och sprid ett mer strukturerat arbetssätt för arbetet med systeminnovation som bygger på befintliga nätverk och konstellationer (ID 1)**
Arbetsgrupper skapas inom befintliga nätverk/hubbar/kluster för olika satsningar med gemensamma mål och uppgiftsfördelning mellan aktörer. Viktigt är att beakta regionala perspektiv, exempelvis industri-/arbetsmarknadsregioner, inte enbart administrativa. Att bygga vidare på befintliga nätverk bedöms främja långsiktighet. En del i arbetet är att ta fram kompetensplaner för de gemensamma målen samt definiera strategiskt viktiga KPI:er och vidta åtgärder om dessa inte nås.
- **Utveckla ett nationellt system för "peer reviews" riktade mot kommuner, regioner och andra offentliga aktörer liknande det som erbjuds inom Interreg Europés policyplattform (ID 2).**
Team från framgångsrika kommuner, regioner och även internationella aktörer bidrar och arbetar med de organisationer som vill åstadkomma en förändring. SustainGov skulle som ett första steg kunna sätta upp och leda sådana policyutvecklande övningar.
- **Stärk samverkan mellan akademi, yrkesutbildningar och arbetsliv för kapacitetshöjande insatser (ID 3)**
I dag arbetar lärosäten, yrkesutbildningar och arbetslivet ofta parallellt snarare än tillsammans, vilket gör att

det finns behov av att skapa strukturer för kontinuerligt samarbete där lärosäten, högskolor och privata samt offentliga arbetsgivare gemensamt identifierar kompetensbehov, utvärderar effekten av befintliga utbildningar och utvecklar evidensbaserade program som är relevanta för arbetsmarknaden och samhället.

- **Stärkt politiskt ledarskap med en tydlig vision för systeminnovation och kapacitetshöjande insatser för att åstadkomma långvarig systeminnovation. (ID 4)**
För att uppnå detta bör Sverige formulera en tydlig och långsiktig nationell vision för systeminnovation. Visionen bör inkludera konkreta mål och delmål, en styrgrupp med bred representation samt avsätta en budget för detta arbete.
- **Genomför ett svenskt pilotprojekt med CO₂ Performance Ladder för grön upphandling (ID 5)**
För att uppnå klimatmålen behöver Sverige stärka den strategiska användningen av offentlig upphandling som verktyg för hållbarhet. I Nederländerna är CO₂ Performance Ladder ett ledande verktyg och flera andra europeiska länder testar idag konceptet med ett pilotprojekt.
- **Inför ett svenskt program för livslångt lärande (ID 6)**
För att möta arbetsmarknadens omställning och möjliggöra kompetensförflyttning krävs ett systematiskt, tillgängligt sätt att vidareutbilda befolkningen. Ett system likt SkillsFuture i Singapore kan stärka anpassningsförmågan och motverka kompetensbrister i en snabbföränderlig digital värld. En central del är samverkan mellan offentliga aktörer och näringsliv för att säkerställa att lärandet möter arbetsmarknadens behov.

FIGUR 5. KATEGORISERING AV REKOMMENDERADE INSATSER



6. EMPIRIN PÅ SYSTEMNIVÅ

6.1 INTRODUKTION

Kapitel 6 presenterar empirin på systemnivå⁹¹ och bygger på intervjuer och workshops genomförda inom ramen för förstudien och är strukturerad utifrån de fyra områden som identifierades i litteraturstudien: teknisk utveckling, innovationsmiljöer med gemensamma resurser och policyutveckling, lagar och normer för långsiktig förändring samt samverkande nätverk. Syftet är att redovisa hur respondenterna beskriver dessa områden, vilka utmaningar och möjligheter de ser och hur dessa faktorer påverkar förutsättningarna för systeminnovation i praktiken. Varje delavsnitt avslutas med förstudiens förslag på kapacitetshöjande insatser.

6.2 SYSTEMINNOVATION GENOM TEKNISK UTVECKLING

Det första avsnittet om utmaningar för systeminnovation behandlar teknisk utveckling och innefattar såväl digitalisering som AI. Digitalisering och AI utvecklas emellertid aldrig i ett vakuum. Tekniken får sin form och sitt genomslag i samspelet mellan teknik, organisation och aktörer. Detta samskapande mellan teknologiska möjligheter och organisatoriska förutsättningar och begränsningar är centralt för att förstå utvecklingen i offentlig sektor.

Intervjuer och workshops visade på att det fanns ett gap på systemnivå där det saknas en aktör som kan ta ledartröjan på detta område där det också behövs ett närmare samarbete mellan statliga myndigheters och kommuner/regionernas arbete. Vår empiri visar också på en hype inom AI där både utbildningar av personalen och olika AI-satsningar ska genomföras av många offentliga aktörer, men där det saknas en tydlig verksamhetskoppling och där föråldrade och eftersatta IT- och verksamhetssystem är ett av problemen. Åtta andra utmaningar beskrivs samt fem förslag på kapacitetshöjande insatser.

6.2.1 EFTERSATT DIGITAL INFRASTRUKTUR, BRIST PÅ GRUNDLÄGGANDE FÖRSTÅELSE FÖR TEKNIKENS MÖJLIGHETER MED BEGRÄNSADE MÖJLIGHETER ATT GÖRA STÖRRE FÖRFLYTTNINGAR

En underliggande orsak som framkommit till varför många tekniska lösningar och innovationer inte får ett bredare genomslag i offentlig sektor är frånvaron av gemensamma standarder och eftersatta investeringar i digital infrastruktur. IT-avdelningar beskrivs i första hand fokusera på drift och inte minst att ge service till användare på en uppsjö av befintliga system och ges i praktiken väldigt begränsade förutsättningar att "riva ut allt" och bygga nytt från scratch. En närliggande utmaning är att det behövs en högre toleransnivå så att tjänstepersoner kan få tillåtelse att experimentera mer och inte sitta fast i befintliga system

och lösningar. I många fall fortsätter organisationer i stället att bygga vidare på tidigare system och logiker, vilket gör det väldigt svårt att öppna upp för lösningar som fungerar i andra delar av offentlig sektor eller inom andra sektorer.

I vissa fall saknas det även en grundläggande förståelse för den digitala logiken. Flera respondenter påpekar att kunskap saknas kring att digitalisering inte är samma sak som traditionell IT-utveckling. Existerande definitioner av digitalisering, såsom exempelvis regeringens, riskerar att förvirra snarare än vägleda. En respondent påpekade ändamålsenligheten i att se *digitalisering som en metod för verksamhetsutveckling* – något som skapar bättre förutsättningar för förändring i praktiken. Åtgärder som föreslås är alltså inte bara tekniska uppgraderingar, utan också satsningar på kompetens, bryggfinansiering och ett ökat medvetande på ledningsnivå.

Skillnaderna i digital mognad mellan olika yrkesgrupper i offentlig sektor beskrevs också som betydande. Många tjänstepersoner är högutbildade och har ofta en vana och vilja att ta till sig nya lösningar inom digitalisering och AI. Andra grupper som exempelvis hemtjänstpersonal beskrevs som att de i många fall har sämre IT-vana, vilket gör det svårare att implementera digitaliseringsåtgärder i praktiken, liksom att skala upp dem.

6.2.2 AI-HYPE, EXTERNT TRYCK OCH TEKNIKPANIK

Flera respondenter beskrev hur trycket på att "göra något med AI" har ökat kraftigt det senaste året – från politiskt håll, från medborgare, från leverantörer och från en allmän omvärldsdiskussion. Det här skapar en situation där offentliga aktörer känner sig tvingade att agera – men inte alltid vet hur, eller på vilka grunder. En kartläggning av Digg indikerade att 70 procent av Sveriges statliga myndigheter genomförde AI-utbildningar med personalen under 2024, samt att 85 procent planerade att göra det kommande år. Samtidigt varierade självskattad datadrivethet stort mellan myndigheter där hälften (51 procent) av myndigheterna uttryckte att de inte uppfattade sig själva som datadrivna.⁹²

Detta innebär en risk att fokus hamnar på tekniken i sig, snarare än på de problem som tekniken ska lösa. Och de initiativ som blir framgångsrika är oftast små, lokala initiativ som sedan inte skalas upp. Som en respondent uttryckte att:

"Inget system är köpt, allt är sålt."

Samma person utvecklade vidare:

"Det är panik på sina håll. Kommuner springer iväg åt något håll utan att egentligen veta vad de behöver eller

91. Med systemnivå avses här den breda samhällsnivån, där strukturer, styrning och samordning analyseras.

92. Myndigheten för digital förvaltning. (2025)

hur de ska använda tekniken. Man fokuserar på tekniken först, istället för att ställa sig frågan: Hur ska vi utveckla verksamheten? Vad är det vi vill? Och hur kan vi använda digitalisering och AI som verktyg i det?

Många har dålig beställarkompetens. De förstår inte tekniken, vet inte hur den ska användas, och riskerar att implementera fel saker. Och ute i verksamheterna – inom äldreomsorg och barnomsorg till exempel – är den digitala kompetensen ofta låg. Då ska man dessutom försöka införa nya system som inte är anpassade efter behoven. Det är där vi borde börja: med kärnan i verksamheten.”

6.2.3 AVSAKNAD AV NATIONELLT OCH REGIONALT LEDARSKAP

En lärdom från våra intervjuer och workshops är att det saknas ett starkare, nationellt ledarskap på AI och digitaliseringsområdet. De initiativ som gjorts nationellt såsom regeringens AI-kommissionen ses som positiva, men det saknas ett långsiktigt arbete med tydlig koppling till verksamhetsutveckling där statliga myndigheter, kommuner och regioner hittar bättre former för samverkan och gemensamma lösningar. Även regionalt beskrivs det som mycket svårt att få till gemensamma lösningar. Ibland går det inte alls, som en respondent illustrerade:

”Vi lyckades framgångsrikt att starta ett gemensamt lönekontor för kommunerna i regionen, men när det kom till att göra samma sak för IT körde vi fast. Det blev helt enkelt för komplext och alla ville behålla sina egna system.”

Ett område som lyfts fram inom regionerna är patientdata där det saknas ett nationellt patientdataregister och där det fortsatt finns en uppsjö av olika journalsystem som inte kommunicerar med varandra. En av anledningarna som framkommer är emellertid att företag inom detta område skulle behöva få en tydligare styrning och beställningar men också själva ta ett ökat ansvar för att underlätta och driva på för skalbara lösningar.

6.2.4 ÅTTA ÅTERKOMMANDE UTMANINGAR

Analysen av vårt intervju- och workshop-material indikerar åtta andra övergripande typer av utmaningar kopplat till digitalisering och AI:

För det första att digitala initiativ ofta får låg spridning och begränsad effekt. Plattformar som SKR:s *Dela Digitalt* och Dimatechs *Pios* syftar till att underlätta erfarenhetsutbyte och delning av digitala lösningar mellan offentliga organisationer. Dessa arenor har svårt att få verkligt genomslag. Användningen är begränsad och det finns få etablerade arbetssätt för att systematiskt dela lärdomar, särskilt från misslyckanden. Plattformarna verkar begränsas av att det saknas incitament att dela information. Ett intressant försök att utveckla en digital marknadsplats för tjänster är *Thingwalla*, en start-up med ambitionen att göra det enklare för offentliga aktörer att hitta, köpa och

dela digitala lösningar. Men bolaget har hittills mycket begränsade resurser och genomslag. En annan aktör är *The Intelligence Company (TIC)*, grundat av techentreprenören Jens Nylander. TIC samlar in och tillgängliggör stora mängder offentliga data – som kan användas för insiktsarbete och kvalitetskontroll. Nylanders tidigare arbete visade bland annat hur över 100 000 felaktigheter i årsredovisningar och styrelseuppgifter i Bolagsverkets register kunde identifieras. Problemet var att offentlig sektor saknade kapacitet att hantera och åtgärda alla de brister som framkom.⁹³

Trots att det finns många lokala utvecklingsprojekt är det få lösningar som skalas upp eller sprids mellan organisationer. Den lokala anpassningen är viktig – men leder också till att varje kommun, region eller statlig myndighet i stor utsträckning utvecklat egna lösningar. Regeringen har i vårandringsbudgeten 2025 avsatt 60 miljoner kronor till Skatteverket och Försäkringskassan för att ge förutsättningar för en AI-verkstad i offentlig sektor.⁹⁴ 60 miljoner kronor är ett i sammanhanget blygsamt belopp jämfört med de mycket stora investeringar som görs i AI både i Sverige och utomlands.

En andra utmaning är den begränsade förmågan bland statliga myndigheter, andra offentliga organisationer och även offentligt finansierade aktörer att samarbeta med innovationsdrivna småbolag som leverantörer av innovativa tjänster. Många svenska företag utvecklar lösningar med stor potential för offentlig sektor men bedöms mycket sällan som möjliga leverantörer. Det saknas därmed 'testbäddar' för bolagen att utveckla sina tjänster för offentlig sektor, där samverkan med näringslivet, framför allt nya och mindre bolag, ofta brister. Resultatet blir som en respondent uttryckte det att bolagen ger upp sina försök eller söker sig utomlands, inte sällan till USA där de senare köps upp, vidareutvecklas och återkommer som leverantörer på den svenska marknaden, fast då som utländsk aktör. Detta beskrivs som ett systemfel som bidrar till att Sverige tappar både innovationskraft och självförsörjning.

För det tredje saknas i stort strukturer för lärande och systematisk kunskapsdelning. Många digitala initiativ är beroende av eldsjälar snarare än långsiktig organisering. Dessutom är det få som aktivt arbetar med att sprida lärdomar från misslyckanden eller svårigheter – fokus ligger ofta på framgångssagor.

För det fjärde ser vi att tekniklösningar behöver anpassas lokalt och verksamhetsnära. Det som fungerar i en stor statlig myndighet eller region fungerar inte nödvändigtvis i en mindre kommun. När regioner samverkar kring en plattform – som till exempel 1177 – agerar man både ägare och beställare. Användarperspektivet (medborgarna) är dock indirekt, vilket leder till att offentliga

93. Nylander, J. (2024)

94. Regeringen. (2025)

organisationers direkta behov av till exempel informationsspridning får högre prioritet än slutanvändarnytta. Även inom mindre myndigheter som till exempel kommuner så har olika förvaltningar – exempelvis skol- social- och kulturförvaltning och stadsbyggnadsnämnder olika behov och regler kring datalagring och interaktion med medborgare i olika ärenden. Medborgare önskar ofta 'en enda digital väg' i interaktion med statliga myndigheter och myndighetstjänster, men även inom kommunernas verksamheter är detta svårt att åstadkomma. Det skapar utmaningar när en eller flera kommuner vill bygga gemensamma lösningar eller samverka kring data, samtidigt som att uppskalning av goda exempel behöver hamna i fokus framåt.

För det femte råder det kompetensbrist, både inom teknisk spets såsom "data scientist" och "data engineers" (även om allt fler från privat sektor går över till offentlig sektor) och att det saknas en djupare förståelse för vad AI-tekniken innebär och dess begränsningar.

För det sjätte kräver digitalisering bred organisatorisk förankring och tvärfunktionellt arbete och en ökad kunskap om tjänstedesign, förändringsledning och samverkan. Det räcker alltså inte med att IT-avdelningen eller några digitaliseringsstrateger arbetar med frågorna – hela organisationen behöver involveras, inklusive HR, juridik och verksamhetens ledning. Så är fallet eftersom digitaliseringen och användning av AI allt som oftast medför komplexa förändringsresor som påverkar stora delar av verksamheten och som därmed måste ägas och inte minst ledas från ledningen i organisationen. Med detta sagt behöver specialistfunktioner involveras och bidra, från strategiarbete och problemformulering till faktiskt förändringsarbete. Digitalisering och användningen av AI beskrivs som ett grupparbete i ordets rätta bemärkelse.

En sjunde utmaning handlar om balansen mellan säkerhet, integritet och funktionalitet. Det finns ofta en tendens att prioritera maximal säkerhet (för att till exempel undvika cyberangrepp) och personlig integritet (för att till exempel undvika GDPR-regelbrott) framför användbarhet och snabbhet. Detta sänker medborgar- och tjänstemannan nytta i digitala lösningar, och riskerar att hämma innovation. En mer verksamhetsnära tolkning av regelverken lyfts fram som nödvändig. Här finns inspiration att hämta av hur privat sektor jobbar med samma frågor enligt risk-benefit-bedömning, samt hur lokala, regionala och nationella myndigheter i andra EU-länder jobbar med samma frågor.

En åttonde utmaning och flaskhals rör budget- och ersättningsmodeller. Utmaningen är att investeringar i till exempel digitalisering ofta belastar en enhet, medan nyttan faller ut i en annan del av organisationen. Detta minskar incitamenten att agera, precis som vid andra politik- och förvaltningsområden (sjuk- vs hälsovård, arbetslöshets- vs sjukförsäkring, etc.). Dagens styrning är i grunden vertikalt organiserad, medan digitalisering kräver

horisontella strukturer och gemensamma lösningar. För att nå verklig systemförflyttning behövs i högre grad modeller som främjar gemensamt ansvar, utdelad nytta och långsiktiga investeringar snarare än att fortsätta lappa och laga inom respektive stuprör.

6.2.5 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

För att hitta sätt att möta de utmaningar som beskrivs ovan ser vi förutsättningar för fem kapacitetshöjande insatser som skulle kunna lyfta arbetet med AI och digitalisering inom offentlig sektor i Sverige. I några fall såsom ID 7, 8 och 9 pågår redan visst arbete inom det offentliga.⁹⁵ Exempelvis ansvarar Digg för den gemensamma digitala infrastrukturen Ena, där även ett förslag till långsiktig förvaltning och finansiering har tagits fram. Inom området datadelning pågår utbildningsinsatser, vägledningar och uppföljningar via Digg och Sveriges dataportal samt projekt kopplade till europeiska dataområden. När det gäller styrmodeller finns förslag på finansieringsmodeller för Ena samt Diggs auktorisations-system som alternativ till upphandling. Dessa befintliga satsningar utgör en viktig grund att bygga vidare på men kan behöva skalas upp, samordnas bättre och kompletteras för att uppnå full potential.

- **Etablera en nationell struktur för samordning och utveckling av gemensamma digitala lösningar (ID 7)**
Sverige behöver ett mer strukturerat och nationellt organiserat arbete med digitalisering där statliga myndigheter, kommuner och regioner arbetar tätare tillsammans och mer koordinerat. Kommunerna kan inte bära ansvaret själva, och trots lovande initiativ har inte SKR resurser att leda arbetet. En eller flera aktörer bör få ett tydligt mandat, finansiering och förtroende att samordna, leda och genomföra digitaliseringsinsatser. Det bör särskilt fokuseras på att utveckla gemensamma lösningar inom prioriterade områden som patientdata, informationsdelning och digitala medborgartjänster för att undvika att varje kommun bygger egna system.
- **Stärka datainfrastrukturer och möjliggöra delning av data (ID 8)**
Investera i robusta dataplattformar som möjliggör en övergång från äldre system och lösningar som kan ge bättre förutsättningar för end-to-end-digitalisering av processer. Delning av data mellan offentliga organisationer behöver förbättras både tekniskt och juridiskt.

95. De exempel som nämns är endast några av de initiativ som pågår inom offentlig sektor. Det sker sannolikt fler insatser både nationellt, regionalt och lokalt, och detta gäller inte bara inom teknisk utveckling utan även för de övriga områden som vi tar upp i förstudien. Vi vill samtidigt understryka att vi inom ramen för detta arbete inte har möjlighet att fånga in eller ge en heltäckande bild av allt arbete som bedrivs inom det offentliga.

- **Utveckla styr- och ersättningsmodeller som stödjer horisontell samverkan och långsiktig systemförflyttning (ID 9)**

Dagens budget- och ersättningsmodeller behöver göras om för att stödja digitaliseringen och AI-satsningar på ett bättre sätt.

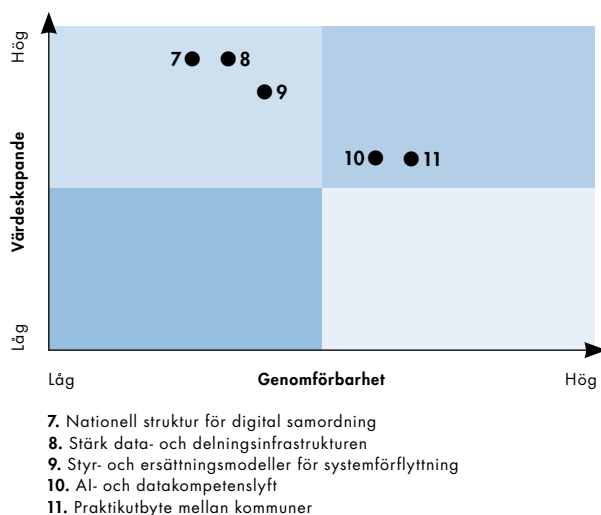
- **Stärka kompetensen för AI och datadriven utveckling i offentlig sektor (ID 10)**

Kompetensutvecklingen behöver ske på flera nivåer. Nationella AI-utbildningar bör kompletteras med insatser som utgår från faktiska verksamhetsbehov och riktas särskilt till ledningsnivå som synliggör vilka steg som krävs för att en organisation ska kunna använda AI. Samtidigt behövs spetsutbildningar på hög internationell nivå och ett nationellt nätverk eller program för data scientists inom offentlig sektor.

- **Utveckla praktisk utbildning och utbyte mellan kommuner (ID 11)**

Öka kunskapen om faktiska brister och utmaningar som finns i svensk offentlig sektor och ta fram relevanta utbildningar. Låt tjänstepersoner från digitalt mogna kommuner, som exempelvis Sundsvall, gå bredvid IT-chefer i andra kommuner under 3–6 månader för att bidra till lärande och förändring i praktiken.

FIGUR 6. KATEGORISERING AV REKOMMENDERADE INSATSER



6.3 SYSTEMINNOVATION GENOM INNOVATIONSMILJÖER MED GEMENSAMMA RESURSER OCH POLICYUTVECKLING

Det andra avsnittet om utmaningar inom systeminnovation behandlar innovationsmiljöer som drivs av gemensam policyutveckling, kapacitet, praktiskt lärande och samverkan mellan aktörer. Vår teoretiska utgångspunkt är att systeminnovation inte enbart handlar om teknik eller styrning, utan om hur innovationsmiljöer med

gemensam policyutveckling och institutionella förutsättningar bidrar till eller förhindrar innovationsförmåga i offentlig sektor.

Empirin visar inledningsvis att det finns en begreppsförvirring kopplat till exempelvis systeminnovation, effektivitet och innovation. Det är dessutom oklart vilka aktörer i Sverige som har ansvar för att driva diskussionen om systeminnovation och kapacitetshöjande insatser. Det saknas både ledarskap och strukturer där ett kvalificerat samtal kan föras, vilket försvårar samordnade initiativ och långsiktig förändring. Samtidigt pekar våra intervjuer tydligt på att det behövs mer än goda exempel, nätverk, konferenser och möten – det krävs faktiska resurser, stöd i praktiken och nya sätt för lärande och samverkan som möjliggör verklig förändring. Vi presenterar åtta förslag på kapacitetshöjande insatser som bygger på dessa lärdomar.

6.3.1 UTBREDD BEGREPPSFÖRVIRRING OCH OKLARA MÅLSÄTTNINGAR OCH DEFINITIONER

Redan under de inledande intervjuerna stod det klart att använda begrepp i förstudien som systeminnovation och kapacitetshöjande insatser, effektivitet och även innovation saknade en gemensam innebörd, praktiskt användande i många verksamheter ute i det offentliga Sverige och även en gemensam tolkning. Detta gjorde att intervjuguiden fick justeras och förenklas. Även under samtalet med de seniora rådgivarna ställdes flera frågor om innebörden av olika begrepp där exempelvis ordet "kapacitet" diskuterades.

En konsekvens av denna begreppsförvirring kunde exempelvis medföra att organisationer menade helt olika saker för samma begrepp och då kunde prata förbi varandra, så även i det offentliga samtalet. Även inom offentliga innovationsprojekt uttrycktes att det ofta fanns en otydlighet i vad som borde uppnås och hur detta skulle mätas. Som en workshopdeltagare uttryckte det:

"Jag har varit verksam i många innovationsprojekt i norra Sverige, men har slutat använda begreppet 'innovation'. Det skapar barriärer och folk förstår inte vad man pratar om. Ett stort problem är den ständiga projektifieringen, med ofantligt många EU-projekt som pågår – där fokus är på att redovisa hur bra projektet har gått, inte vad man åstadkommit för förändringar i verkligheten. Det blir viktigare med roll-ups och loggor, där finansörens behov är styrande. Men hur mäter vi faktiska outcomes och framgångar? Det blir i stället fokus på hur många möten vi haft osv."

6.3.2 OKLARA ROLLER OCH SAKNADE ARENOR

Under våra samtal har det framkommit tydligt att det för många är både oklart vilka aktörer som bör leda och driva diskussionen om systeminnovation och kapacitetshöjande insatser, och att det samtidigt saknas såväl en nationell som regionala/lokala arenor där sådana samtal

kan föras på en kvalificerad nivå. Bristen på struktur, ansvarsfördelning och gemensamma ytor gör det svårt att lyfta blicken och arbeta systemövergripande.

Svenskt Näringsliv har sedan 2019 publicerat rapporter om kommunernas effektiviseringspotential, men uppfattas inte som en neutral avsändare i dessa frågor. SKR har exempelvis uttryckt att kommunernas förutsättningar ser väldigt olika ut vilket försvårar sådana jämförelser. SKR å sin sida, lyftes i flera samtal fram som en central aktör, men beskrevs emellertid inte heller som en neutral part. Givet båda organisationernas roll som intresseorganisationer, är detta konstaterade egentligen föga förvånande. Men detta faktum behöver trots detta beläggas eftersom det därmed blir tydligt att det saknas aktörer som uppfattas som oberoende av "alla" och som därmed kan få förtroendet att leda och driva på utvecklingen inom kommun- och regionsverige.

SKR och dess förutsättningar att driva systeminnovation beskrevs vidare av en respondent som följande:

"De stora sakmyndigheterna som Skolverket och Socialstyrelsen med betydande resurser och med en forsknings- och analysverksamhet behöver ta ett större och tydligare ansvar att driva systemfrågor inom sina respektive områden. ... SKR har inte sådana kompetenser och tillräckliga resurser för att driva detta över samtliga välfärdsområden. Bara på Arbetsförmedlingen är de 13 000 tjänstepersoner och vi är bara 450 på hela SKR. Kanske skulle man behöva få tillbaka den konsultverksamhet som gamla Kommunförbundet än gång hade."

En av förklaringarna som också lyftes fram var det kommunala självstyret där SKR beskrevs måna om enskilda medlemmars självbestämmande och oberoende och helt enkelt inte ville "trampa någon på tårna". Flera tjänstepersoner i kommuner och regioner delade de utmaningar som beskrevs ovan, utmaningar som de menade även fanns för dem själva på regional nivå. En tjänsteperson i en region menade att:

"SKRs förutsättningar att driva systeminnovation är låg. Vi har svårt att få ihop ens vår egen region och att då få ihop 290 kommuner och 21 regioner är förstås utmanande. Jag kan inte se teoretiskt eller praktiskt hur det skulle gå till i praktiken. De mäktar med vissa mindre förändringar där det finns en minsta gemensam nämnare men de klarar inte av de större stegen".

Motsvarande otydlighet syntes även inom myndighetsfären. Arbetsgivarverket har ett uttalat ansvar för exempelvis kompetensförsörjningsfrågor, men i praktiken verkar det saknas en tydlig plats för frågor kopplade till systeminnovation i en bredare bemärkelse i deras arbete. Vår tolkning är att det delvis hänger samman med deras unika roll som både statlig myndighet under regeringen

och arbetsgivarorganisation med krav på oberoende. För att värna sin självständighet tenderar organisationen att tolka sitt uppdrag snävt, vilket gör att bredare frågor om systeminnovation, samverkan och kapacitetsutveckling inte ges tillräckligt fokus och utrymme. Huruvida de ska axla denna roll och ansvar är något som i sådant fall behöver klargöras och utvecklas.

Ett återkommande tema i våra samtal var frånvaron av kvalificerade arenor för samtal om systeminnovation och storskalig omställning. Det finns få strukturerade rum där strategiska frågor kring exempelvis innovationsupphandling, gemensamma resurser och skalbarhet diskuteras över organisatoriska gränser. Denna brist gäller också upphandlingsområdet, där flera aktörer lyfter behovet av att kunna diskutera upphandling som ett strategiskt, kapacitetshöjande verktyg – snarare än enbart som ett regelstyrt inköp.

Flera respondenter nämnde SKR:s olika nätverk som positiva och viktiga, men konstaterade samtidigt att nätverk, möten, seminarier och konferenser i sig inte räckte för att skapa faktisk systeminnovation. Det lyftes att det var viktigt att få kännedom om goda exempel – men att det är en lång väg från exempel till faktisk verklighet. Det krävs strukturer som gör det möjligt att inte bara inspireras, utan också omsätta kunskap i praktiken. Precis som i det första avsnittet kring digitalisering och AI framkom, saknas digitala arenor där goda exempel kan delas på ett systematiskt sätt – och där ansvariga också kan ta del av vad som inte fungerade och varför. Som en respondent uttryckte det:

"Det är inte jättelätt att skapa de här samverkande ytor. Även om det finns forum och möten blir det ofta en engångshändelse – det blir inte en praktisk kunskapsdelning eller gemensam utveckling efteråt."

6.3.3 BEGRÄNSAD KAPACITET OCH ORGANISATORISKA BARRIÄRER

Ett genomgående tema under intervjuer och workshops var att offentliga organisationer ofta saknar tid, mandat och resurser för att arbeta långsiktigt med kapacitetshöjande insatser, något som också konstaterats i tidigare undersökningar. Flera beskrev hur det mesta av energin gick åt till att hålla grundläggande verksamhet – "fabriken" – igång, och att även ambitiösa chefer och medarbetare sällan hade ett organisatoriskt utrymme för utveckling. Skillnaderna mellan kommuner beskrevs som mycket stora – mindre kommuner hade ofta mycket begränsade möjligheter att prioritera strategiska initiativ. Som en respondent beskrev det:

"Det finns inte tid, det finns inte resurser, det finns inte kompetens. Den nationella infrastrukturen för att få det här att funka finns inte."

Förändringsarbete beskrevs som starkt personberoende.

Det var ofta enskilda individer som drev utvecklingsfrågorna – personer med engagemang, nätverk och en praktisk förståelse för verksamheten. Som en respondent uttryckte det: *”Det behövs barfotapersoner för att något ska hända.”* Men det var just dessa verksamhetsnära förändringsbärare som ofta saknades, särskilt i mindre organisationer.

Fokus för många statliga myndigheter beskrevs vara på att uppfylla det som stod i regleringsbrevet. Det gav tydlighet, men kunde också bli för snävt – särskilt när det gällde komplexa och tvärssektoriella områden som krävde mer helhetssyn, flexibilitet och långsiktighet än vad den årliga styrlogiken tillät.

Vissa kommuner beskrevs som särskilt framgångsrika i sitt förändringsarbete – ofta för att det fanns en kultur av kostnadsmedvetenhet och lösningsorientering. Flera respondenter pekade på att låg kommunalskatt i dessa kommuner sågs som en konkurrensfördel, vilket skapat ett tydligt tryck att hålla nere kostnader och tänka smart. Det *”sitter i väggarna”*, som en respondent beskrev det.

Även privata aktörer beskrev liknande utmaningar. Det operativa fokuset i vardagen gjorde det svårt att lyfta blicken och delta i mer strategiska diskussioner, särskilt när det gällde samverkan med andra branschkollegor eller offentliga aktörer. Denna interaktion förekom, men beskrevs som sporadisk och mindre vanlig, även om det förstås fanns undantag.

Det som i dag finns är i huvudsak lokala arenor, som ofta riktar sig mot kommuner, och som fyller en viktig funktion. Men utöver detta saknas strukturer på nationell nivå. Att samla aktörer från olika sektorer under ett och samma tak uppfattas som angeläget men samtidigt mycket utmanande – både organisatoriskt och resursmässigt, och inte minst för att faktiskt kunna åstadkomma en förändring i praktiken.

6.3.4 STYRNING, UPPFÖLJNING, INCITAMENT OCH DEN SVENSKA FÖRVALTNINGSMODELLEN

Ett genomgående mönster som togs upp i intervjuer och workshops var att den nuvarande styrningen av offentlig sektor ofta var för fragmenterad för att möjliggöra större omställningar. Det som deltagarna (bland annat några generaldirektörer) i två rundabordsamtal lyfte fram som utmanande var att Regeringskansliet inte var tillräckligt samordnat i frågor som rör systeminnovation och kapacitetshöjning. Detta bidrog till en spretighet och gjorde det svårt att skapa gemensamma prioriteringar mellan olika departement och sektorer. Vår tolkning är att det kanske inte i första hand handlade om otydlighet i ansvarsfördelning, utan snarare om snäva regleringsbrev och ettåriga budgetramar som begränsade möjligheten till mer långsiktigt och gemensamt förändringsarbete. Ett viktigt problem att balansera som också lyftes fram under en av workshoparna var att det i högre grad var fokus på innovation, men att det även behövdes en effektiv *beslutsmaskin* för

att en offentlig organisation ska kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt.

Ett närliggande problem var att resultatstyrningen på myndighetsnivå upplevdes skapa konkurrens snarare än samverkan, vilket försvårade ett systemövergripande arbete. Att statliga myndigheter dessutom tenderade att betrakta sig själva som unika, hämmade även det gemensamma lösningar. Dessutom framkom att det saknades ändamålsenliga uppföljningssystem vilket gjorde det vanskligt att följa upp och utvärdera de insatser som ändå gjordes. Ett förslag för att både sätta systeminnovation på agendan och stärka uppföljningen vore att uppmuntra Statskontoret eller Riksrevisionen till ett ökat fokus på förutsättningar och begränsningar för att bidra till någon form av systemrevision. Sådana insatser skulle kunna leda till att efterfrågan på systemförändringar ökade, och samtidigt öppnade upp för nya styrmedel och former av uppföljning.

Flera respondenter pekade på att styrningen skulle kunna förbättras genom mer systematiskt användande av regleringsbrev som styrverktyg – både genom tydligare skrivningar och genom att uppmuntra samverkan. Samtidigt uttrycktes en utbredd frustration över att policyarbetet ofta stannade på strategisk nivå och inte följdes upp med praktiska resurser eller mandat. Några positiva initiativ lyftes emellertid fram – nätverk som eSam och MUR beskrevs ha bidragit till en ökad samverkan mellan offentliga organisationer, men dessa initiativ omfattade enbart den statliga nivån och når inte ut till kommuner och regioner. Därmed saknas en samlad struktur för samverkan över hela offentlig sektor.

Den svenska förvaltningsmodellen med självständiga statliga myndigheter och ett starkt kommunalt självstyre lyftes både som en tillgång och en begränsning. Å ena sidan skapade den handlingsutrymme och lokalt anpassade lösningar. Å andra sidan försvårade den samordning, skapade olika villkor mellan aktörer och försvårade spridning av goda exempel. Det blir helt enkelt svårt att skapa tryck i riktning mot gemensamma mål när alla organisationer hade olika förutsättningar och incitament. Samtidigt fanns det också en annan dimension som behöver lyftas. I takt med att aktörer rör sig från traditionell IT till digitalisering förändras förutsättningarna. Den digitala logiken menade en respondent i grunden är väl lämpad för en decentraliserad modell och möjliggör en snabb utveckling nära verksamheten och med flexibilitet i lösningarna. Det verkliga hindret som framkommer var inte i första hand en brist på innovation. Det som däremot saknades var insikten om vikten av skalning. Utan en strategi för skalning blev varje pilotprojekt och lokal lösning i bästa fall en enskild framgång – i värsta fall en kostsam återvändsgränd. Det krävs således tydligt ansvar lokalt, men också nationell transparens och struktur för att följa upp, sprida och skala digitala initiativ.

En återkommande reflektion var att det saknades tydliga drivkrafter för förändring. Många beskrev att det krävdes

mer än visioner och strategier – det behövdes konkreta incitament för att skapa verklig förändringsvilja. Vissa respondenter menade att det inte går att åstadkomma systeminnovation på frivillig väg, och att staten därför i högre grad bör styra med exempelvis riktade statsbidrag. Andra var mer tveksamma till en sådan modell och varnade för att den riskerade att leda till kortsiktighet och osäkerhet där offentliga organisationer inte vågade investera långsiktigt om finansieringen var tillfällig. En workshopdeltagare gick så långt som att föreslå att det skulle behöva tas ett helhetsgrepp på hur offentliga medel används, särskilt i kommunerna. Deltagaren menade att man borde börja om från början – kartlägga behov, sätta upp mål och organisera sig på nytt utifrån dessa.

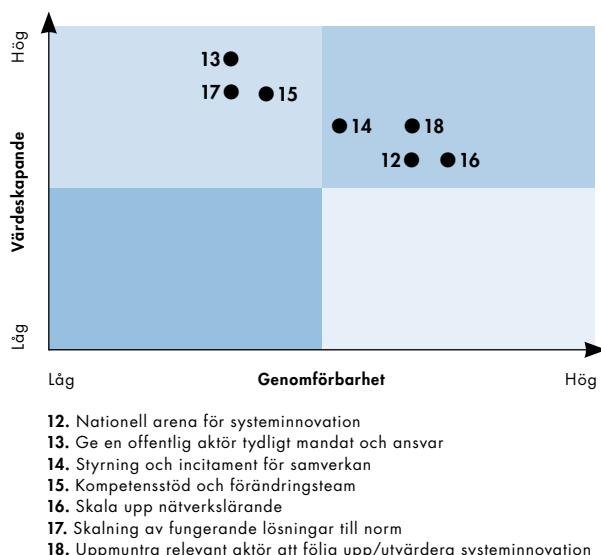
Det finns med andra ord en spänning mellan behovet av nationell styrning och vikten av lokal handlingsfrihet – en balansakt som är särskilt tydlig inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen. För att systeminnovation ska bli möjlig krävs sannolikt ett mer samordnat arbetssätt, där staten erbjuder tydliga riktlinjer och stöd, men där lokala aktörer får det manöverutrymme som krävs för att anpassa, testa och skala.

6.3.5 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

De sju förslag som vi presenterar nedan kan ses som en gemensam struktur och möjlighet där varje del stärker de andra.

- **Skapa en nationell arena för systeminnovation (ID 12)**
Vi rekommenderar att en utpekad arena etableras där systeminnovation inom offentlig sektor kan diskuteras, analyseras och samordnas. Arenan bör samla aktörer från offentliga organisationer, näringsliv och idéburen sektor – med fokus på verksamhetsnära utveckling, skalbarhet och lärande. Mot bakgrund av den begreppsförvirring som empirin lyfter fram uppmuntrar vi även denna arena till att främja ett gemensamt språkbruk och en samsyn kring centrala begrepp, vilket vi anser är viktigt för att underlätta samarbete och effektivt arbete. *SustainGov* skulle kunna utvecklas i denna riktning, åtminstone som ett första steg.
- **Ge en offentlig aktör tydligt mandat och ansvar (ID 13)**
Det behövs en samlande funktion med uppdrag, mandat och finansiering att driva arbetet med systeminnovation över sektors- och myndighetsgränser. Även om många myndigheter har nationella samordningsuppdrag är bristen på framgångsrik samordning fortsatt hög. Ett första steg är att tydliggöra vem inom staten som har ansvar för att driva denna typ av arbete. Samtidigt behöver samverkan mellan nationell (statliga myndigheter och departement) och lokal nivå (kommuner) stärkas betydligt. En samlande aktör måste kunna bygga broar, samla erfarenheter och driva gemensamma prioriteringar – och samtidigt bidra till att nätverk och goda initiativ omsätts i faktisk förändring i nära samverkan med privata och idéburna aktörer.
- **Stärkt styrning och incitament för samverkan och utveckling (ID 14)**
Integrera utvecklingsmål i styrningen, utvärdera möjligheten att använda statsbidrag och regleringsbrev mer strategiskt för att uppmuntra samarbete och långsiktig förändring. Utvärderingsbara mål, krav på samverkan och stöd för implementering kan öka fokus på faktisk verksamhetsutveckling.
- **Etablera praktiskt stöd i form av kompetensöverföring, utbildning och förändringsteam som kan bidra till att fånga upp och sprida best practice (ID 15)**
Kommuner, regioner och även statliga myndigheter behöver också få tillgång till konkreta resurser och stöd för att både öka den strategiska höjden och få bättre förutsättningar att omsätta åtgärder i praktiken där ett gemensamt lärande och kunskapsutbyte behöver systematiseras och genomföras i praktiken. Vi föreslår satsningar på:
 - En nationell talangpool där till exempel kommunchefer, IT-chefer m.fl. går bredvid kollegor eller lånas ut till andra kommuner för att lyfta såväl den strategiska som operativa nivå.
 - Nationella förändringsteam med erfarenhet från flera sektorer (såväl generalister som specialister), som kan stötta organisationer med faktisk verksamhetsutveckling och på ett systematiskt sätt fånga upp och sprida best practice. Det är ofta först i implementering som misstag upptäcks, och därför krävs kunskap om såväl förändring- som lokal implementering för framgångsrik förändring.
 - Utbildningsinsatser med fokus på verksamhetsnära utveckling – där chefer och medarbetare får hjälp att tillämpa ny kunskap i sin egen kontext.
- **Skala upp nätverksbaserat lärande kring verkliga problem (ID 16)**
Bygg ut beprövade format där chefer och andra nyckelpersoner får arbeta med sin egen data och utmaningar i små grupper – med kvalificerad vägledning av konsulter/akademiker (gärna i en och samma person) och med kollegialt stöd. Formatet finns redan i mindre skala både för GD och för kommunchefer och erbjuds av vissa privata aktörer men bör utvecklas och erbjudas nationellt.
- **Gör skalning av fungerande lösningar till norm, analoga såväl som digitala (ID 17)**
Offentlig sektor behöver ett skifte i arbetssätt och prioritering: från fokus på pilotprojekt till systematisk spridning av det som redan fungerar.
- **Ge relevanta aktörer, såsom Statskontoret eller Riksrevisionen, uppdrag att följa upp och utvärdera systeminnovation (ID 18)**
För att synliggöra området och driva på en snabbare förflyttning. Riksrevisionens oberoende ska respekteras, varför eventuell granskning sker på deras eget initiativ.

FIGUR 7. KATEGORISERING AV REKOMMENDERADE INSATSER



6.4 SYSTEMINNOVATION GENOM NYA LAGAR OCH NORMER FÖR LÅNGSIKTIG FÖRÄNDRING

Det tredje avsnittet behandlar hur lagar, institutionella strukturer och normer kan både möjliggöra och hindra systeminnovation. Framgångsrik systeminnovation förutsätter exempelvis "reframing" av existerande gränsdragningar och nya former av koordinering mellan aktörer. Trots att ambitioner och vilja finns, begränsas genomförandet av bristande långsiktighet i den politiska styrningen, bristande kunskaper om hur offentlig upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg och ett bristande stöd till aktörer på lokal nivå.

Relativt korta mandatperioder och behovet av snabba politiska vinster tenderar att försvåra möjligheten att genomföra förändringsprocesser. Särskilt framträdande är bilden av offentlig upphandling som en outnyttjad strategisk resurs. I stället för att fungera som ett verktyg för innovation och hållbarhet används gamla mallar och kategoristyrning vilket minskar utrymmet för nya lösningar. Även om det finns en bred målbild och vilja hos många aktörer att använda upphandling strategiskt, är denna potential ofta "inlåst" av tidsbrist, resursbrist och bristande ledningsförankring. Vidare pekar empirin på svaga stödstrukturer och en bristande samordning, särskilt i mindre kommuner där resurser och kapacitet ofta är begränsade. Vikten av dialog och erfarenhetsutbyte anses vara viktigt för att bryta gamla mönster och skapa förutsättningar för innovationsdrivna upphandlingar. En avgörande faktor för framgång är att upphandling ses som en ledningsfråga och integreras i organisationens styrning på hög nivå, snarare än att isoleras till enskilda inköpsavdelningar.

6.4.1 POLITISK STYRNING OCH VISION SAKNAS

En utmaning för systeminnovation är den upplevda bristen på långsiktig politisk styrning och vision. Även om ambitioner och vilja ofta finns präglas praktiken av en kortsiktighet som hämmar möjligheten att driva förändring över tid. Politiken upplevs prioritera frågor som ger omedelbart väljarstöd framför de komplexa och långsiktiga processer som systemförändring kräver. Detta riskerar att skapa en cykel där långsiktiga mål formuleras men inte realiseras i verkligheten. Dessutom framhölls i intervjuer att styrdokument ofta saknade tillräcklig operativ tydlighet. En respondent menade att:

"Offentlig sektor kallar det för strategier, men de är oftast någon typ av övergripande ambitionsriktning, inte faktiska strategier."

Under den första workshopen betonades att ledarskapets mod och förmåga att se systemperspektiv är en avgörande komponent i ett långsiktigt förändringsarbete. Det lyftes att politiker ofta saknar systemförståelse vilket gör det svårt för dem att vara drivande, men då bör de i stället agera som möjliggörare genom lagändringar och tydliga styrsignaler. Vidare påpekades att offentliga organisationer sällan mäts på innovationsinsatser eller systemsamverkan, vilket minskar incitamenten att prioritera dessa. För att få verkligt genomslag föreslogs att innovationsarbete bör följas upp och mätas som en prioriterad del av verksamheten.

Vissa workshopdeltagare pekade på att stabilitet i den politiska styrningen kunde skapa bättre förutsättningar för långsiktigt förändringsarbete. Kommuner där den politiska majoriteten varit stabil över tid tycks ha lättare att driva strategiska initiativ konsekvent. Som en workshopdeltagare uttryckte det:

"Om du har en stabil majoritet politiskt över tid så blir tjänstemannarollen också stabil och du kan jobba långsiktigt."

Flera menade dessutom att verklig förändring i offentlig sektor sällan sker i normaltillstånd, i stället krävs kris, lagstiftning eller starkt externt tryck för att systemförändringar ska ske. Som en tjänsteperson från en region beskrev det:

"Stora förändringar har nästan alltid skett genom lagstiftning, tekniskiften eller påtryckning från brukare – sällan i normaltillståndet."

6.4.2 OFFENTLIG UPPHANDLING ANVÄNDS INTE SOM ETT STRATEGISKT VERKTYG

Det finns en bred enighet om att upphandling rymmer en stor potential som strategiskt verktyg men att denna möjlighet ännu inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning. Som en respondent uttryckte det:

”Det finns en större inneboende potential i upphandling som strategiskt verktyg som vi inte har utnyttjat som samhälle fullt ut.”

Offentlig upphandling skulle kunna vara ett centralt verktyg för att driva hållbarhet och innovation, men används i praktiken fortfarande som ett instrument för att uppfylla juridiska krav. En betydande utmaning är att offentlig upphandling ofta bygger på återanvändning av gamla upphandlingsmallar, utan anpassning till nya behov, vilket minskar möjligheten till innovation. Som en respondent beskrev:

”Det finns två typer av upphandlingar – de som vill göra något innovativt, och de som bara konserverar det som redan finns.”

Ett återkommande tema under intervjuerna var att nuvarande kategoristyrning i offentlig upphandling upplevdes försvåra möjligheten till innovation. Strävan efter enkel uppföljning och kontroll ledde till en allt snävarare indelning av avtal och ansvarsområden. Denna problematik diskuterades även under den första workshopen, där flertalet personer menade att upphandlingsunderlag är så detaljerade att de definierar lösningen snarare än problemet. Detta förhindrade inte bara innovation utan gjorde det svårt att koppla upphandlingen till verkliga behov och användarkontext. En mer behovsdriven upphandling efterfrågades av deltagarna, där man börjar med frågan ”vad vill vi uppnå?” snarare än ”vad ska vi köpa?”.

För att konkretisera hur offentlig upphandling kan fungera som ett strategiskt verktyg för hållbarhet och innovation, är det relevant att uppmärksamma begreppet funktionsupphandling. Funktionsupphandling innebär att upphandlande organisationer inte specificerar exakt vad som ska köpas, utan i stället vilket problem som ska lösas eller vilken funktion som ska uppfyllas. Genom att undvika låsande produktspecifikationer och i stället formulera funktionskrav kan offentliga aktörer skapa ett större utrymme för leverantörer att föreslå nya, innovativa lösningar. Produktupphandling där färdiga produkter beskrivs på förhand kan inte möjliggöra innovation eftersom innovationer innebär något nytt som ännu inte existerar och därmed inte kan beskrivas i detalj. Det är således motsägelsefullt att tala om innovationsupphandling om upphandlingen samtidigt bygger på detaljerade beskrivningar av lösningar som ännu inte existerar.⁹⁶

Intervjuer visade också hur feltolkningar av gällande lagstiftning kunde skapa stora hinder. I ett fall ledde en enskild persons bedömning om reserverad upphandling för idéburna aktörer till att en hel region avstod från att använda verktyget, trots att det finns lagutrymme.

”En jurist i en stor region hade missförstått lagstiftningen om reserverad upphandling – och så att man bara fick upphandla från idéburna aktörer i tre år, sen aldrig mer. Det stämmer inte, men det blev styrande för hela regionen.”

En annan respondent lyfte särskilt att användningen av konsultförmedlare i offentlig sektor ökat drastiskt under de senaste åren. Respondenten uppskattade att upphandling via konsultförmedlare stod för cirka 30 procent av den totala upphandlingen i Sverige inom deras område. Exakt omfattning har emellertid inte kunnat fastställas. Genom färdiga avtal och enkla beställningsmallar kan offentliga organisationer snabbt beställa konsulter utan att behöva genomföra en fullständig upphandlingsprocess för varje enskilt uppdrag, vilket innebär att den faktiska tjänsten som ska utföras inte upphandlas utan enbart förmedlingen. I ett fall beskrevs att en större offentlig organisation gjorde samtliga upphandlingar av konsulter genom konsultförmedlare. På den andra workshopen uttrycktes att enkelheten var en fördel och att det fanns ett behov av att förstå mer om dessa fördelar. Samtidigt påpekades att denna utveckling riskerade att försvåra möjligheten att driva långsiktigt förändringsarbete, eftersom upphandling i högre grad styrs av pris snarare än av strategiska behov och kompetens för komplexa uppdrag. Därmed riskerade organisationer att få in resurser som visserligen fyllde en funktion kortsiktigt, men som inte bidrog till att driva systeminnovation över tid. Upphandlingsmyndigheten verkar inte själva känna till omfattningen eller konsekvenserna av upphandling via konsultförmedlare. Detta indikerar risker för en viss osynlighet i praktiken. Betydande delar av upphandlingar i Sverige skulle kunna ske ”bakom kulisserna” och därmed försvåra insyn och tillsyn men även lärdomar mellan upphandlade offentliga organisationer för att dra nytta av upplevda fördelar och nyttor.

6.4.3 AVSAKNAD AV ETT RIKTAT PROGRAM MOT INNOVATIVA SMÅFÖRETAG

Sverige saknar även det som flera andra länder redan har infört: en tydlig och uttalad strategi för att ge innovativa småföretag riktade möjligheter i offentlig upphandling. I USA, Israel, Singapore och flera europeiska länder såsom exempelvis Nederländerna och UK reserveras medel, ges juridiskt och tekniskt stöd till offentlig sektor för att aktivt ta rollen som start-up-bolagens första kund. I Sverige finns varken struktur, mandat eller incitament för detta – vilket bromsar både innovation, kommersialisering och tillväxt. En respondent lyfte fram i ett samtal att ett svenskt

96. Edquist, C., & Quinot, G. (2025)

program, som bygger på erfarenheterna från andra länder, bör införa kvantitativa mål, transparenta, digitala plattformar för behov och lösningar, samt en fasindeld modell för test, pilot, och uppskalning.

6.4.4 SVAGT STÖD OCH BRIST PÅ SAMORDNING

Stödet till upphandlande offentliga organisationer, särskilt mindre kommuner och mindre statliga myndigheter är i dag otillräckligt. Även om det finns initiativ för stöd och rådgivning, räcker dessa inte till för att möta behoven. Flera respondenter efterlyste en mer samordnad och lättillgänglig struktur för stödinsatser och underströk vikten av att bygga starkare nationella stödstrukturer för att säkerställa att alla kommuner, oavsett storlek och kapacitet, får tillgång till relevant kompetens och verktyg för att bedriva strategiska upphandlingar, där Upphandlingsmyndigheten skulle kunna spela en större roll. Ett nyligt statligt initiativ ser ut att verka för en förändring i en sådan riktning. I SOU 2025:13 föreslås att ansvaret för samordnade ramavtal och den elektroniska inköpsprocessen överförs till Upphandlingsmyndigheten, som därmed får ett väsentligt utökat uppdrag. I samband med detta föreslås också att myndigheten byter namn till Myndigheten för offentliga affärer.⁹⁷

Samtidigt är det värt att notera att Upphandlingsmyndigheten i dagsläget är en liten statlig myndighet med begränsade resurser och möjligheter att påverka utvecklingen nationellt. Det föreslagna utökade uppdraget i SOU 2025:13 kan dock ses som ett steg mot att ge myndigheten bättre förutsättningar att axla en större nationell roll. Som en respondent uttryckte det:

”Vi är en liten myndighet med ett brett uppdrag. För att kunna ta en större roll krävs ett tydligt uppdrag och utökat mandat från regeringen.”

Den svenska förvaltningsmodellen innebär också att aktörer inte kan styra, utan endast stödja. Detta skapar ett system där förändring i praktiken förutsätter att lokala aktörer själva tar initiativ.

6.4.5 VIKTEN AV DIALOG OCH ERFARENHETSUTBYTE

Både i intervjuer och under workshopdiskussioner lyftes vikten av dialog mellan upphandlande organisationer, leverantörer och verksamheter som en viktig faktor för innovationsdrivna upphandlingar. Tidig involvering av verksamheten och erfarenhetsutbyte sågs som centrala verktyg, särskilt i en miljö där det saknas standardiserade lösningar. Det behövs aktörer som kan visa vägen och dela med sig av exempel på hur innovationsdrivna upphandlingar kan utformas i praktiken. Vikten av

internationellt erfarenhetsutbyte har betonats och att Sverige kan inspireras av länder som Nederländerna och Norge i utvecklingen av innovationsupphandling och kapacitetshöjande stöd.

Ett tydligt tema i workshopdiskussionerna var behovet av lärande organisationer och kontinuerlig reflektion. Det räcker inte med projektbaserade initiativ, kapacitet byggs genom långsiktiga relationer, lokalt förankrat lärande och möjligheten att ”lära genom att göra”. Erfarenhetsutbyte, gärna upplevelsebaserat och kopplat till konkreta case sågs som viktigare än formella utbildningar. Deltagare betonade att innovationsförmåga inte kan ”utbildas fram”, utan växer ur stödjande strukturer och modiga chefer som skapar utrymme för nya arbetssätt.

6.4.6 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

Baserat på de identifierade utmaningarna i empirin föreslås följande kapacitetshöjande åtgärder:

- **Stärk offentlig upphandling som verktyg för innovation (ID 19)** Offentlig upphandling har stor potential att driva innovation och hållbar omställning, men används idag sällan strategiskt. För att förändra detta krävs en kombination av riktat stöd, nya arbetssätt och satsningar på småföretagens delaktighet. Vi föreslår följande åtgärder:
 - Strategiskt stöd för upphandling: Empirin visar tydligt att offentlig upphandling inte används som ett strategiskt verktyg. För att bryta detta mönster bör riktade insatser utvecklas som stärker kompetensen kring hur upphandling kan användas strategiskt. Detta inkluderar särskilda utbildningar i innovationsupphandling, utveckling av praktiska verktyg samt ökad tillgång till rådgivning under hela upphandlingsprocessen. Upphandlingsmyndigheten kan i ett första skede ges utökat mandat och resurser att agera som strategisk stödfunktion för upphandling.
 - Utveckla och testa funktionsupphandling: Offentliga organisationer bör ges stöd för att utveckla, testa och utvärdera funktionsupphandling som metod. Detta inkluderar metodstöd för behovsanalys, formulering av funktionella krav och uppföljning. Pilotprojekt eller testbäddar kan användas för att samla lärdomar som sprids vidare till andra aktörer. Syftet är att ersätta produktfokuserade mallar med funktionsbaserade krav som främjar innovation.
 - Underlätta upphandling från innovativa småföretag: Inrätta ett nationellt program som gör det enklare för innovativa småföretag att delta i offentliga upphandlingar. Programmet kan innehålla utbildningsinsatser, processledning via ett nationellt kompetenscenter och en digital plattform för behovsuttryck och marknadsdialog.
 - Stärk analysen av upphandlingsdata för transparens: Idag saknas en nationell funktion

97. SOU 2025:13

för systematisk analys av upphandlingsdata, trots att stora mängder data finns tillgänglig. Varken Upphandlingsmyndigheten eller andra aktörer har mandat eller kapacitet att ta ett helhetsgrepp.

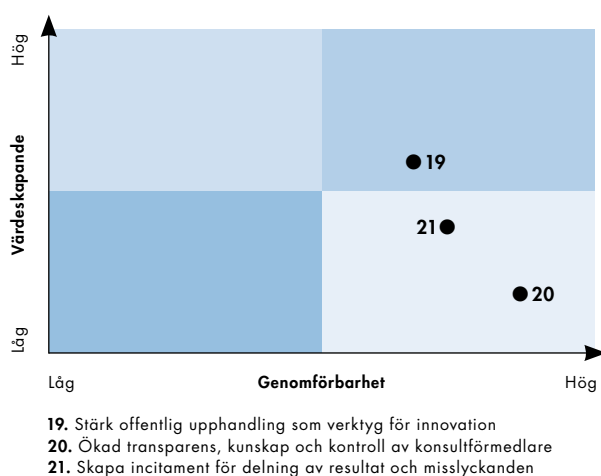
- **Öka transparens, kunskap om möjligheter och risker samt kontroll av användningen av konsultförmedlare (ID 20)**

Konsultförmedlare används i dag i betydande omfattning med bristande insyn. Fördelarna är en ökad flexibilitet och en minskad börda kring upphandling. Men en nationell översyn behövs för att förstå omfattning, konsekvenser/fördelar och hur denna praxis kan påverka möjligheten till långsiktigt förändringsarbete.

- **Skapa incitament för delning av resultat och misslyckanden (ID 21)**

Kunskap stannar ofta i projektform. Inför incitament för dokumentation och delning av både lyckade och mindre lyckade innovationsdrivna upphandlingar. SKR föreslås få ökat mandat och resurser för att kunna driva denna arena.

FIGUR 8. KATEGORISERING AV REKOMMENDERADE INSATSER



6.5 SYSTEMINNOVATION GENOM SAMVERKANDE NÄTVERK

Det fjärde och sista avsnittet om utmaningar inom systeminnovation behandlar interaktionen mellan människor och värdeskapande genom samverkande nätverk, koordinering, kunskapsdelning och en pragmatisk syn på förändring. Detta avsnitt knyter således ihop de tre tidigare avsnitten och kopplar dem till behovet av människocentrerade processer och utvecklingsarbete, där det är viktigt att minimera konflikt och marginalisering, för att detta inte ska stå i vägen för innovation.

I empirin framkommer att effektiv samverkan hindras av att aktörerna har olika logiker och bristande kunskap om varandras uppdrag och insatser – även inom samma

sektor. Interna processer och system kan vara bristfälliga, och måste först utvecklas på en tillräcklig nivå. Att då interagera och samverka med externa aktörer blir då ett betydligt större steg att ta i praktiken. Ett exempel var en offentlig organisation som utvecklat ett eget AI-stöd som gav referenser till lagstiftning som inte fanns och därmed tillräckligt stora utmaningar med att få denna att fungera i praktiken. Fragmenterad ansvarsfördelning tillsammans med resultatstyrning på exempelvis statliga myndigheter skapar konkurrens i stället för koordination. Ett internt motstånd mot förändring ses i vissa delar av offentlig sektor, samtidigt som bottom-up-initiativ ofta drivs av eldsjälar utan strukturellt stöd. Många ledare saknar dessutom beredvillighet, mod och förmågan att se det bredare strategiska landskapet. Dessa kan vara ytterligare begränsade exempelvis från egna chefer eller politiken. Historiska motsättningar och en stark lokal identitet kan både förhindra och möjliggöra samarbete. Det finns även en bristande kompetens om idéburen sektor, vilken kräver ständig utbildning av ett stort flertal tjänstepersoner. Flera tematiska områden har identifierats, samt förslag på kapacitetshöjande insatser.

6.5.1 OLIKA LOGIKER OCH BRISTANDE KUNSKAP

I empirin är det tydligt att det finns olika "logiker" (i exempelvis hur en aktör tolkar sin omvärld, prioriterar resurser och agerar i samverkan). Detta kan ses både mellan och inom sektorer. I en intervju konstaterades att näringslivet ibland har en otålighet, där man vill att saker måste hända men inte förstår att offentlig sektor har sin egen logik. Inom offentlig sektor kan skillnader i logiker ses såväl mellan som inom organisationer:

"När man pratar om hälso- och sjukvårdens styrningsförmåga ... har man både alltså läkarnas professionsstyrning och sjuksköterskornas omvårdnadslogik och sen har man någon typ av managementlogik från centralförvaltning och så har man en politisk logik; en styrlogik."

En avsaknad av förmågan att röra sig mellan logiker kan i samverkansarbete leda till flaskhalsar, även om viktiga verktyg och idéer finns tillhanda. Personer med denna kompetens i offentliga organisationer lyftes upp som ett viktigt led i förändringsarbetet:

"Som VD på ett offentligt bolag eller en generaldirektör på en myndighet bör man ha en viss politisk musikalitet för att kunna navigera i det här landskapet. Utan den där musikaliteten så kommer man troligtvis göra sig ganska illa då i mötet med andra logiker."

Bristande kunskap om andra aktörer lyftes också fram som ett potentiellt hinder för förståelsen för varandras logiker, och därmed samverkan. En respondent lyfte fram att även om man i vården har samma patienter, kan det ändå

finnas en stor okunskap om varandras yrkesområden. Denna okunskap får till följd att samverkan och styrning fungerar sämre, då medarbetare inte har en gemensam samsyn om vilka mål som ska uppnås och varför:

”Människor i olika delar av organisationen upplever att vi har olika bilder av varför vi ska göra saker, vad som ska uppnås, vad som förväntas av en, vem har ansvar, på vems ansvar ligger det att göra avvägningar mellan olika typer av trade-offs som kommer bli fallet när man faktiskt ska realisera någonting?”

Däremot lyfts framgångsrika exempel fram i att åstadkomma samverkansförbättringar över gränserna, när exempelvis det gemensamma målet lyfts fram. En nyckelfaktor som nämnts bland respondenter är att ha fokus på medborgarna – det skapar mening hos medarbetare och höjer därmed kvalitén.

En sektor som även lyfts fram att det särskilt saknas kunskap om är idéburen sektor. Trots att de ofta uppvisar goda resultat i komplexa välfärdsområden, saknas strukturer för att sprida lärdomar från deras arbetssätt. Som en respondent förklarade:

”De idéburna aktörerna har ofta en närhet till målgruppen som gör att de lyckas bättre än både offentliga och kommersiella aktörer – men det syns inte, och erfarenheten tas inte tillvara.”

Idéburen sektor går varken under privat eller offentlig sektor och innefattar exempelvis stiftelser, kooperativ och ideella föreningar men även aktiebolag. Den kan beskrivas som människor som arbetar tillsammans för att förverkliga en idé eller ett samhällsnyttigt mål, alternativt har ett gemensamt intresse. Den tenderar att förväxlas med ideell sektor och kan ibland få ett ”klappa på huvudet”-bemötande. Idéburen sektor är liten andel av välfärden i Sverige (3 %) långt under våra grannländer Norge (9 %) och Danmark (14 %).⁹⁸ Idéburen sektor i Sverige bedriver allt från skolor till vård och innefattar såväl större som mindre aktörer. Det sker även att idéburna aktörer samarbetar med offentliga aktörer genom idéburet offentligt partnerskap (IOP), exempelvis när en aktör inte enskilt kan lösa ett behov eller en utmaning som inte bemöts inom befintliga strukturer.⁹⁹ Idéburen sektor identifieras som ett område där mer data och forskning och faktiskt förändringsarbete behövs för att bättre förstå dess nuvarande roll och potential i välfärden.

Det är därmed tydligt att det finns klyftor i logiker mellan olika organisationer och sektorer och bristande kunskaper i kombination med ett behov av en större

ödmjukhet om andra yrkesområden, organisationer och sektorer. Det kräver ledare med god förmåga att röra sig mellan dessa olika logiker och vilka även inser vikten av att öka denna förmåga i sin tur hos medarbetarna, för att underlätta samverkan och styrning mot gemensamma mål.

6.5.2 KULTUR OCH INTERNT MOTSTÅND MOT FÖRÄNDRING

För att möjliggöra att offentliga organisationer jobbar mot gemensamma mål är även organisationens kultur av stor betydelse. Som en respondent uttryckte det *”kulturen är kärnan i långsiktiga förändringar”*. Goda exempel på kulturer finns. En respondent diskuterade exempelvis effektivisering i offentlig sektor och hur detta kan möjliggöras av en gemensam kultur:

”de effektiva kommunerna pratar mycket om effektivitet ... vilket är en kultur man etablerat på kommunen och tjänstemännen vet att detta driver kommunen ... många ineffektiva kommuner saknar det här.”

Kultur är även något som byggs upp under tid, vilket är särskilt viktigt när det gäller offentliga organisationer, vilka ofta har funnits under många decennier – om inte hundratals år. Således behövs ett konsekvent och långsiktigt arbete:

”Men X förändring tog ju väldigt lång tid och det var ju ingen enhetlig sak vi gjorde – ‘det här som ledde till det där’ – utan vi pratar decennier och det var många saker som gjordes. Jag brukar beskriva det mer som en evolution än en revolution. Man kan ändå säga att kärnan i det egentligen var en kulturförändring.”

Ett annat exempel på hur organisationskultur kan påverka förändringsarbete återfinns hos Sida. I takt med att den sittande regeringen skiftat biståndspolitiken har den statliga myndigheten stött på internt motstånd. Som en respondent uttryckte det:

”Det blir en liten krock där... Sida består i hög grad av individer med ett starkt engagemang inom internationellt bistånd, och nu ska man gå en helt annan väg ... det blir svårt för generaldirektören att driva förändringar när chefer kanske inte i alla lägen håller med.”

Respondenten beskrev hur detta skapat en negativ spiral: ett växande missnöje vilket i sin tur lett till lägre motivation bland medarbetarna. Ledningen har stark drivkraft att genomföra förändringar, men stöter på kulturellt motstånd. Samma respondent utvecklade:

”Det går inte så smidigt som man hade hoppats. Och det är säkert många som kommer att lämna. Men utmaningen är att det bara finns ett Sida i Sverige så det finns inte så många andra arbetsplatser att gå till.”

98. Famna. [u.å.]

99. Famna. [2024/2025]

Det här visar hur svårt det kan vara att genomföra stora förändringar i organisationer där människor är djupt engagerade i sitt uppdrag. Även när ledningen har ett tydligt mandat krävs något mer: en förståelse för kulturen, och tid att bygga förtroende och förankring.

6.5.3 BOTTOM-UP INITIATIV, ELDSJÄLAR OCH BRISTANDE STRUKTURELLT STÖD

För att uppnå en bred kulturförändring är det viktigt att få med sig hela organisationen. Litteraturen betonar också vikten av att ha ett pragmatiskt bottom-up tänk och inte enbart ett top-down perspektiv när det gäller systeminnovation.

Empirin visar på att det är viktigt att förändringsarbetet blir långsiktigt hållbart i organisationen, istället för kortsiktiga projekt eller att förlita sig på enstaka eldsjälar. Både ledare och medarbetare bör vara involverade i processen – exempelvis om en konsult hyrs in för att göra förändringar i organisationen. Resurser bör även avsättas för att stötta medarbetarna, exempelvis genom "barfotainspiratörer" som är ute i verksamheten som kan stötta ledare, visa möjligheter och föra dialoger.

Eldsjälar lyfts i intervjuer fram som en nästan nödvändig förutsättning för förändring. Som en respondent uttrycker det:

"Ofta finns det någon eldsjäl, någon som brinner för frågorna, som är engagerad, som hittar vägar framåt och kan marknadsföra idéerna internt i kommunen. Någon som ser vikten av det hela."

Detta tyder på att det finns en svaghet i systemet – framsteg sker ofta trots strukturen, inte tack vare den och när eldsjälar saknas riskerar utvecklingen att helt utebli. Det gör hela systemet sårbart och beroende av individer snarare än strukturer och processer.

Det framkommer även att det strukturella stödet till kommunerna brister och dessutom är kompetensutveckling och utbildningsinsatser ofta ojämnt fördelade. Kommuner har sällan tillräckligt med tid, pengar eller personal för att själva driva komplexa förändringsprocesser. En av respondenterna beskrev hur svårt det var att prioritera kompetenshöjande insatser i vardagen och betonade att riktade, statligt finansierade satsningar gav större effekt än generella bidrag. För att systemförändringar verkligen ska få genomslag menade personen att staten måste ta ett större ansvar: "Vill man få till stora förändringar då tror jag man måste vara mer styrande från nationellt håll."

6.5.4 MÖJLIGGÖRANDE FÖR STRATEGISKA LEDARE MED FÖRÄNDRINGSVILJA

Det inte enbart viktigt att ha ledare som förstår olika logiker, utan de bör även ha ett intresse av att förstå och navigera en alltmer komplex verklighet. Offentliga organisationer kan exempelvis haft ett visst ledarskap som

fungerat tidigare, men som har svårare att fungera under förändrade omständigheter:

"Det handlar om både ha förmåga [att navigera i en större komplexitet] och ett intresse – de personer som inte har det perspektivet har inget intresse av att lyfta det. De tycker bara 'det är flummigt, det är konstigt, det är rörigt – nu måste vi se till att det blir tydligt igen'."

En ytterligare aspekt av detta är att vissa samverkansstrukturer mellan offentliga organisationer är mer komplexa än andra. När det gemensamma målet exempelvis är tydligt, avgränsat och kvantitativt kan samverkan vara betydligt lättare än exempelvis en komplex problembild där flera olika insatser krävs på samma gång. Ett exempel som gavs under en intervju är när en "tonåring med besvär" ska hanteras av en mängd olika instanser, såsom socialtjänst, sjukvård och rättssystemet.

En annan, högst mänsklig, utmaning som lyfts fram i flera av våra samtal är bristen på mod och ibland även villighet att driva förändring. Ledare beskrivs som bakbundna, ibland av sig själva, ibland av sina chefer och ibland av politiken. En workshopdeltagare betonade vikten av att ha "beskyddare" – exempelvis chefer som ger stöd och skapar förutsättningar. När sådana personer försvinner, riskerar även innovationsarbetet att falla, trots att budgeten finns kvar.

6.5.5 HISTORISKA MOTSÄTTNINGAR OCH LOKAL IDENTITET

En ytterligare faktor som lyfts för lyckad samverkan är en gemensam lokal identitet. I flera samtal lyfts detta som en viktig orsak till framgångarna där vissa regioner och kommuner varit mer framgångsrika. Som en respondent i en region uttryckte det:

"Det är svårt att skapa en identitet om den geografiska ytan är skapt. ... man består av tidigare olika områden och man har inte lyckats bygga en ny identitet ... vi har fortfarande inte utmanat eller jobbat aktivt med att bryta mönstren från de gamla sjukhusområdena som var basen i de tidigare landstingen."

I andra fall beskrivs en långvarig motsättning mellan exempelvis kommuner vid kusten och i inlandet:

"Historiskt sett så har vi inte varit bra på samarbete ... det har funnits en kust- och inlandskonflikt ... då måste vi jobba tillsammans. Vi kan inte spela ut varandra i [region]. Vi måste bli ett [region], för vi adresserar ju mycket uppdrag gemensamt."

Denna kan även anses nära kopplat till kulturfaktorn beskriven ovan, fast vilken går bortom den egna organisationsgränsen. Lyckade kommunöverskridande projekt har lyfts i empirin, även om kulturfaktorn inte är en "silver

bullet". Ett exempel som framkommit var där flera kommuner tillhörande samma landskap lyckats med att införa ett gemensamt administrativt system för en specifik funktion. Det fanns en gemensam identitet och anda som var ett effektivt smörjmedel. Detta till trots lyckades de inte att införa ett mer komplext gemensamt IT-system:

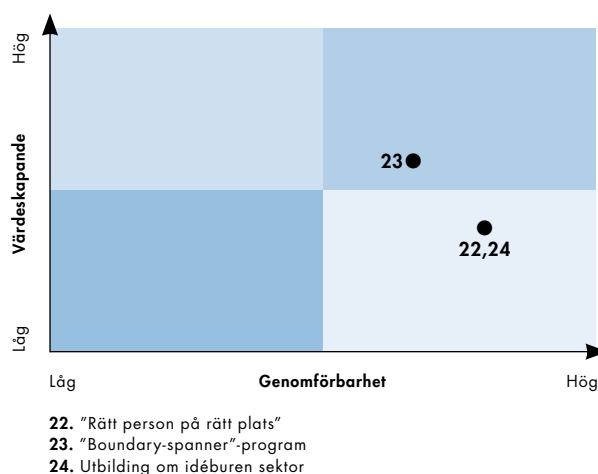
"Det man har tycker man är bäst – eller framför allt enklast – för det är så jobbigt att byta. Och här har man då X kommuner som har olika system nästan allihop. Ja, det är klart att det blir rätt stora motkrafter när man ska göra sådana här förändringar och jag tror det var de motkrafterna som inte orkades med."

6.5.6 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

För att hitta sätt att möta de utmaningar som beskrivs ovan ser vi förutsättningar för följande kapacitetshöjande insatser vilka skulle kunna lyfta arbetet med samverkan i Sverige.

- **"Rätt person på rätt plats": lyfta fram personer med förmåga att navigera i en komplex verklighet och röra sig mellan logiker (ID 22)**
Säkerställa att det på offentliga organisationer rekryteras, finns, belönas och utvecklas personer i olika förändringsledande/drivande befattningar vilka innehar förmågan att röra sig mellan olika logiker och har kapacitet och intresse av att navigera i en alltmer komplex verklighet. Detta gäller särskilt för verksamheter där komplexitetsnivån är hög och behovet av förändring är större. Vikten av ett gemensamt språk kring förändring och innovation är central.
- **Utöka utbyten mellan olika organisationer genom ett "Boundary-spanner"-program (ID 23)**
Utveckla program som utbildar, ger mandat och möjliggör att medarbetare aktivt kan röra sig mellan olika enheter, sektorer eller organisationer under en period. Detta kan fungera inom statlig sektor liksom "sekondering" av tjänstemän som jobbar en period på EU-nivå. Även utbytet mellan privat och offentlig sektor, liksom civilsamhället, behöver öka. Syftet är att bygga förståelse för olika logiker, skapa relationella länkar och fungera som översättare mellan verksamheter.
- **Utbilda och bredda förståelsen om idéburen sektor och IOP (ID 24)**
Erfarenheter från idéburna aktörer tas sällan tillvara trots deras närhet till målgrupp och dokumenterad effekt. En avgörande kapacitetsbrist är att offentlig sektor ofta inte vet vilka idéburna aktörer som finns, vad de gör och vilken kapacitet de har. Därför behövs digitala, skalbara utbildningar om idéburen sektor och idéburet offentligt partnerskap, vilka ges till relevanta personer i olika offentliga organisationer såsom upphandlare eller chefer. Ett annat exempel kan vara att skapa databaser för vilka aktörer som finns, vad de kan och gör eller har gjort inom den egna kommunen/regionen eller i andra.

FIGUR 9. KATEGORISERING AV REKOMMENDERADE INSATSER



6.6 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

Avsnittet visar hur systeminnovation i offentlig sektor försvåras av frånvaron av nationellt ledarskap, bristande samordning och fragmenterade strukturer. Trots ett växande politiskt tryck och ökade förväntningar på digitalisering och AI präglas utvecklingen av eftersatt infrastruktur och betydande skillnader i digital mognad. Många innovationsinsatser stannar ofta på projektnivå i stället för att skalas upp. Empirin visar även en utbredd begreppsförvirring, oklara ansvarsroller och brist på gemensamma arenor för lärande och koordination. Nuvarande styrning är fragmenterad och kortsiktig, vilket försvårar långsiktigt förändringsarbete. Innovationsförmåga hämmas av bristande stödstrukturer, låg beställarkompetens och otillräcklig kapacitet i mindre organisationer. Samtidigt betonas vikten av lokalt förankrat lärande, modigt ledarskap och strategisk användning av verktyg som upphandling och datadelning. Liksom en utvecklad förståelse och ödmjukhet för andra aktörer i ekosystemet. För att möjliggöra systemförflyttning krävs riktade kapacitetshöjande insatser, skalning av fungerande lösningar och strukturer som främjar samverkan.

7. MARKNADEN FÖR KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

7.1 INTRODUKTION

En av förstudiens målsättningar var att förstå mer om hur marknaden för kapacitetshöjande insatser såg ut och vad som upphandlades i praktiken av offentliga aktörer. Kapitel 7 presenterar marknaden för kapacitetshöjande insatser riktade mot offentlig sektor utifrån tre perspektiv: aktörer och marknadens omfattning, upphandlingar som bedömts inom systeminnovation (omfattning och fördelning) samt innehållet och systematiken i upphandlingsdokument kopplade till dessa upphandlingar. Marknaden präglas av ett stort antal (ofta små) aktörer, med ett brett och varierat utbildningsutbud som spänner från fackutbildningar och ledarskapsprogram till konsultinsatser och uppdragsutbildningar. Den kvantitativa analysen av 273 upphandlingar under perioden 2022–2025 visar på tydliga skillnader mellan regioner, organisationstyper och typer av insatser. Varje år lägger offentlig sektor miljardebellopp på kapacitetshöjande insatser med oklar effekt och systemnytta på grund av bristande uppföljning. De privata utbildningar som kartlagts i mer detalj har höga deltagaravgifter (i nivå med vad en kvalificerad privatlärare skulle kosta) men utgör endast ett mindre urval vilket försvårar mer generella slutsatser. Privata utbildningar verkar också i första hand vara geografiskt koncentrerade till storstäderna. Textanalysen av upphandlingsdokument visar samtidigt på en låg grad av standardisering vilket gör det svårare att identifiera större trender och att systematiskt jämföra och följa upp upphandlingar.

7.2 AKTÖRER OCH OMFATTNING

Marknaden för kapacitetshöjande insatser är mycket fragmenterad och präglas av såväl fackutbildningar och utbildning inom ledarskap och förändring, som riktade konsultinsatser. Aktörer är allt från privata utbildningsföretag till lärosäten. Uppskattningsvis finns det minst 3 000 utbildningar som helt eller delvis riktar sig mot offentlig sektor. Den totala mängden kapacitetshöjande insatser i bredare bemärkelse är därmed troligtvis mångdubbelt större när man inkluderar exempelvis konsultuppdrag och andra insatser.

7.2.1 AKTÖRER PÅ MARKNADEN

Antalet aktörer på marknaden är uppskattad till tusentals. En utmaning i att kartlägga aktörerna ligger i att alla insatser och utbildningar inte går att hitta i öppna databaser. Dessutom är det inte alla aktörer som uttryckligen vänder sig till offentlig sektor. Däremot kan man anta att många av dessa har *förmåga* att vända sig till offentlig sektor, då det finns en stor överlappning med privat sektor för vilka kompetenser som krävs (för att nämna några av

många möjliga: exempelvis ekonomi, juridik eller kommunikation). Såsom en privat utbildningsaktör uttryckte det:

”Alla våra kurser är anpassade efter offentlig sektor, mer eller mindre, beroende på vad de vill ha.”

Då detta är en marknad med många – ofta små – aktörer har en mer detaljerad analys ej kunnat genomföras inom ramen för denna förstudie. Däremot kan den övergripande kartläggningen ge en fingervisning om marknadens storlek och karaktär. Aktörerna har kartlagts genom sökningar på *utbildningar.se*, branschorganisationen Almega Utbildningsföretagen och databasen *Retriever*, genom intervjuer samt genom rapporten *Lärosätenas uppdragsutbildning* från Lärosätenskanslersämbetet (2024). Aktörerna på marknaden kan delas upp i fyra huvudkategorier: privata utbildningsaktörer, konsultbolag, statliga lärosäten och högskolor samt övriga aktörer.

1. PRIVATA UTBILDNINGSAKTÖRER

Dessa har kompetensutveckling som ett av huvudsyftena med verksamheten. Antalet aktörer uppskattas till minst 2 000 och en typisk aktör har få anställda och ofta en relativt låg omsättning. De tio största stod för nästan en tredjedel av den totala omsättningen, vilket indikerar en viss marknadskoncentration. Summan av all omsättning år 2023 uppskattas till cirka sju miljarder kronor.

2. KONSULTBOLAG

Här avses konsultbolag vilka erbjuder utbildning och andra kompetenshöjande insatser. I denna kategori kan det vara svårt att skilja utbildningsinsatser och kompetenshöjande insatser från andra typer av konsultinsatser (såsom exempelvis revision) och aktörer kan även rikta sig mot såväl privat som offentlig sektor. Detta leder till svårigheter i att avgöra hur stor andel av företagets verksamhet som görs gentemot offentlig sektor och på vilket sätt. En snävare avgränsning mot konsultbolag vilka bedriver kompetensutveckling genom personalutbildning ger runt 860 bolag med cirka 2,2 miljarder i omsättning. Däremot uppskattas det totala antalet konsultbolag till tiotusentals, då det finns många små bolag på marknaden.

3. STATLIGA LÄROSÄTEN OCH HÖGSKOLOR

Sedan finns det statliga aktörer som bedriver *uppdragsutbildning*, vilket är personalutbildning och utbildning som behövs av marknadsskäl. Uppdragsutbildningar får bedrivas av högskolor eller lärosäten där staten är huvudman. 28 statliga lärosäten samt åtta enskilda utbildningsanordnare uppgav att de bedrev uppdragsutbildning

under 2022. Intäkterna från uppdragsutbildningar uppskattades till cirka 2,3 miljarder år 2023.¹⁰⁰

4. ÖVRIGA AKTÖRER FRÅN OFFENTLIG, IDÉBUREN OCH PRIVAT SEKTOR

Vad gäller *övriga aktörer* innefattar detta exempelvis utbildningar och kompetenshöjande insatser från bransch- och intresseorganisationer (exempelvis SKR eller Ledarna), mellan organisationer i offentlig sektor (exempelvis Arbetsgivarverket eller SKR:s kompetensplattform för välfärdens digitalisering) och andra aktörer, såsom idéburen eller övriga privata aktörer. Den kvantitativa kartläggningen har fokuserat på de tre förutnämnda kategorierna, men de övriga aktörerna bör även nämnas som en del av marknaden för kapacitetshöjande insatser.

Således är antalet möjliga aktörer på marknaden många och kännetecknas av en lång svans av små bolag, med en viss koncentration i toppen av de större aktörerna.

7.2.2 UTBILDNINGSBUDGET

En översiktlig kartläggning av kapacitetshöjande utbildningar har även gjorts, då detta är en viktig del av de kapacitetshöjande insatserna. Utbudet av kapacitetshöjande utbildningar som helt eller delvis riktar sig mot offentlig sektor uppskattas till mer än 3 000. Dessa innefattar allt från korta onlineutbildningar till skräddarsydd ledarutbildning. Utbildningarna kan i sin tur delas in i fyra kategorier: skräddarsydda och öppna utbildningar från privata aktörer, uppdragsutbildning samt övriga utbildningar.

1. PRIVAT UTFÖRARE: ÖPPEN UTBILDNING.

I denna kategori ingår såväl fysiska och digitala som hybridutbildningar vilka inte är utformade för en specifik kund, utan är öppna för dem som uppfyller deltagarkraven. Dessa utbildningar sträcker sig allt från fackkunskaper till ledarskap. Uppskattningsvis finns det åtminstone 1 000 privata utbildningar som helt eller delvis vänder sig till offentlig sektor (där delvis används som ett bredare samlingsbegrepp för utbildningar inom gemensamma kompetenser som behövs i både privat och offentlig sektor).

Ett urval på 57 utbildningar har studerats mer i detalj. Detta urval har gjorts genom sökordet "*offentlig sektor*" på *utbildning.se*, vilket följts av en kvalitativ uppskattning på om utbildningen vänt sig helt eller delvis till offentlig sektor. I detta urval är medelpris per timme och person cirka 1 250 kr och merparten av utbildningarna leder till någon form av certifikat eller diplom. Detta får ses som högt och i nivå med vad en kvalificerad privatlärare skulle kosta att anlita. Utbudet av onlineutbildningar är generellt

stort, där exempelvis en enskild större aktör själv erbjuder över 500 onlineutbildningar. Vad gäller fysiska utbildningar ses i urvalet en tydlig trend i att många bedrivs i storstäderna, med en särskild vikt på Stockholm, Göteborg och Malmö. Det finns även en mängd utbildningar med en hybridlösning, där deltagare kan välja mellan att vara på plats eller följa med online.

2. UPPDRAGSUTBILDNING.

Detta innefattar personalutbildning och utbildning som av marknadsskäl behövs. Utbildningarna är såväl färdiga som skräddarsydda utbildningar. Bland uppdragsutbildningarna är de största inriktningarna pedagogik och lärarutbildning (31 % av utbildningarna) och utbildning inom hälso- och sjukvård (26 %). År 2022 rapporterades 2 480 uppdragsutbildningar in. Merparten av uppdragsutbildningarna finansieras av offentlig sektor, där ett fåtal uppdragsgivare står för merparten av finansieringen. Vad gäller uppdragsutbildningarnas avgift ska denna ha full kostnadstäckning, det vill säga att alla indirekta och direkta kostnader ska räknas med i priset. Det verkar råda delade meningar om uppdragsutbildningar uppfattas som dyra eller konkurrensmässiga och denna uppfattning kan skilja sig mellan exempelvis branscher och yrkesområden.¹⁰¹ Utmaningen i att jämföra erbjudanden och priser mellan privata utbildningar och uppdragsutbildningar ligger även i utbildningarnas natur, då dessa även kan skilja sig åt i exempelvis format, längd och i möjligheten att få högskolepoäng.

3. PRIVAT UTFÖRARE: SKRÄDDARSYDD UTBILDNING.

Här innefattas exempelvis konsulttjänster och privata aktörer som anpassar sina utbildningar utifrån kundens önskemål. Dessa är svårare att analysera rent kvantitativt, eftersom de sällan finns listade i öppna databaser och information om genomförda kurser mest dyker upp i intervjuer och dylikt. Det är dock värt att notera att många av de öppna privata utbildningarna som beskrevs närmare ovan kan anpassas efter kundens behov, vilket pekar på en dynamik mellan de två formaten.

4. ÖVRIGA UTBILDNINGAR.

Här finns exempelvis utbildningar mellan olika offentliga aktörer, såsom utbildningar hos Statskontoret, Arbetsgivarverket, SKR och Ekonomistyrningsverket – exkluderat uppdragsutbildning. Även utbildningar från ideell eller idéburen sektor räknas in, såsom utbildningar hos Rädda Barnen.

100. Lärosätenskanslersämbetet. (2024)

101. Lärosätenskanslersämbetet. (2024)

7.2.3 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

Avslutningsvis kan konstateras att marknaden för kapacitetshöjande utbildningsinsatser är mycket svåröverblickbar. Gemensamma standarder och utvärderingskriterier saknas vilket skapar svårigheter för jämförelser. Att göra en fullständig kartläggning i detalj skulle innebära ett stort arbete och har inte kunnat göras inom ramen för denna förstudie.

Sammantaget finns det många utbildningar på marknaden där potentialen att vända sig till offentlig sektor är stor, då många kompetenser överlappar mellan privat och offentlig sektor och utbudet är både brett och varierat. Den geografiska spridningen av privata utbildningar ser ut att vara fokuserad till storstäderna vilket skulle kunna medföra utmaningar för stora delar av landet som då tvingas att resa för att ta del av relevanta kurser och andra insatser. Här skulle digitala utbildningar i ökande omfattning kunna bidra till att täcka detta gap. Potentialen att skala upp utbildningar som lämpar sig online är också stor och sker redan till viss utsträckning. De öppna privata utbildningarna som analyserats har en hög timkostnad. Med detta sagt är det svårt att dra för stora generella slutsatser givet ett litet urval och att det dessutom saknas transparens kring priser (och kostnader) för skräddarsydda utbildningar och uppdragsutbildningar.

7.3 KVANTITATIV ANALYS AV UPPHANDLINGAR I OFFENTLIG SEKTOR

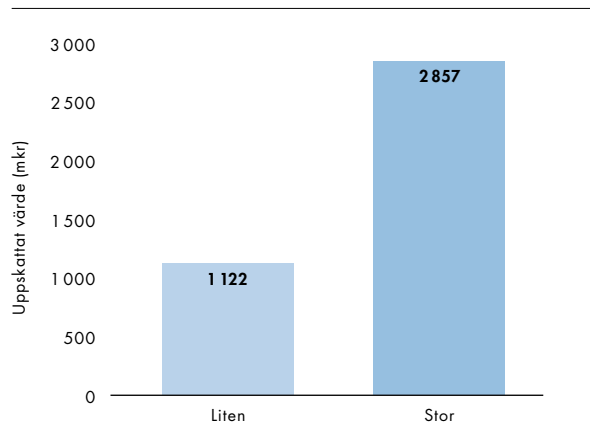
För att förstå mer om vad som köps in av det offentliga som bedömts vara inom systeminnovation och kapacitetshöjande insatser gjordes kvantitativa analyser av ett urval av offentliga upphandlingar. Följande delkapitel presenterar analyser av 273 upphandlingar under perioden 2022–2025. Det totala upphandlingsvärdet för denna period uppgick till cirka fyra miljarder kronor. Analysen visar på betydande skillnader mellan storlek på regionen, geografi och organisationsformer när det gäller upphandling av resurser och lösningar relaterade till de fyra kategorier av systeminnovation som identifierats i litteraturstudien. Upphandlingsprojekt som kan kopplas till kategorin där långsiktiga projekt borde ha hamnat "nya lagar och normer för långsiktig förändring" förekommer sällan under den studerade perioden. Vad detta beror på är svårt att säga, men en möjlig förklaring är att den här typen av upphandlingar ofta har en längre tidshorisont, mer indirekta nyttor, en större komplexitet och helt enkelt är svårare att upphandla. En annan anledning kan vara just ett svalare intresse.

7.3.1 STORA SKILLNADER MELLAN STORA OCH SMÅ REGIONER

Diagram 2 visar på skillnader i upphandlingsvolym mellan små och stora regioner. Inte oväntat är det en markant skillnad mellan grupperna. Stora regioner upphandlade för närmare tre miljarder kronor, vilket är nästan tre

gångar mer än de mindre regionerna. En möjlig förklaring är att mindre regioner i högre utsträckning använder sig av direktupphandling, vilka saknas i data från OPIC-databasen.

DIAGRAM 2. UPPSKATTAT UPPHANDLINGSVÄRDE FÖR SMÅ OCH STORA REGIONER, 2022–2025



7.3.2 BETYDANDE GEOGRAFISKA SKILLNADER

Analysen visade också på tydliga regionala skillnader mellan Norrland ("Norr"), Svealand ("Mitt") och Götaland ("Söder"). Regionerna i Svealand stod för den högsta totala upphandlingsvolymen, omkring 1,7 miljarder kronor. Götaland följde med cirka 1,5 miljarder kronor. Norrland utmärkte sig genom en avsevärt lägre upphandlingsvolym om drygt 200 miljoner kronor, motsvarande endast cirka sju procent av det totala värdet.

Skillnaderna förklaras sannolikt av strukturella faktorer. Norrland har färre större upphandlande enheter och en lägre befolkningstäthet, vilket naturligt leder till en mindre efterfrågan på upphandlad verksamhet. Dessutom har större regioner i Svealand och Götaland ofta bättre tillgång till vissa administrativa och ekonomiska resurser exempelvis upphandlingsstöd, vilket möjliggör mer omfattande och frekventa upphandlingar.

DIAGRAM 3. UPPSKATTAT UPPHANDLINGSVÄRDE I NORRLAND, SVEALAND OCH GÖTALAND I MKR

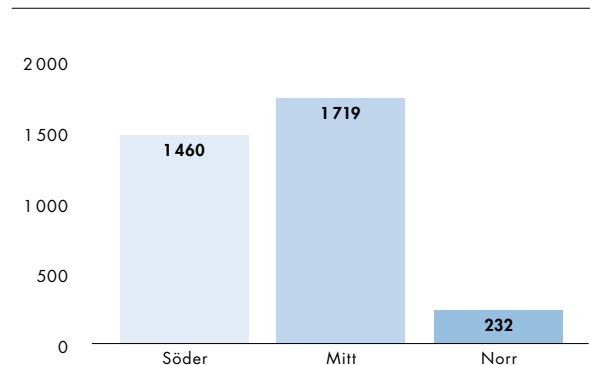
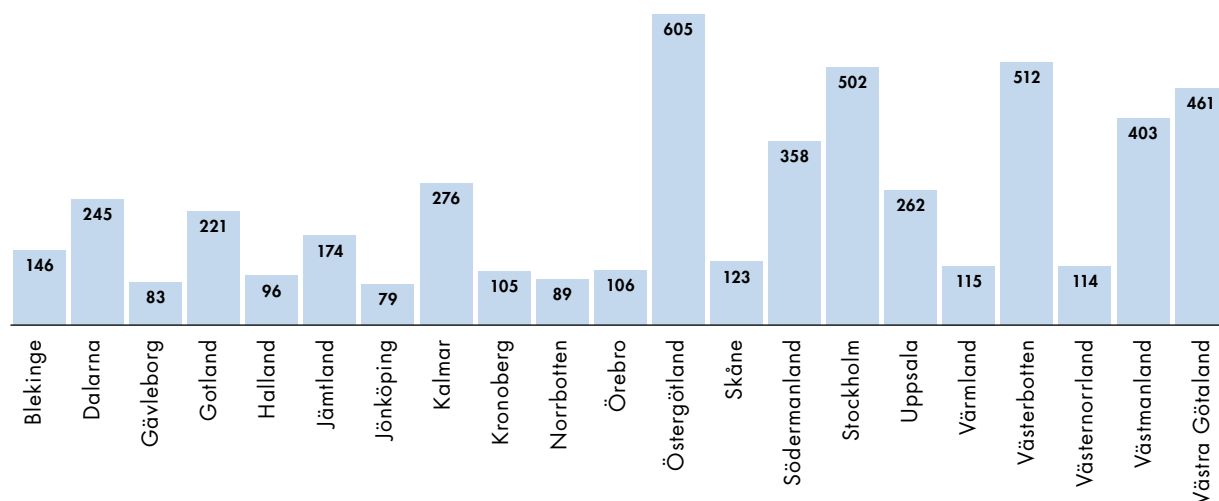


DIAGRAM 4. UPPSKATTAT UPPHANDLINGSVÄRDE PER INVÅNARE MELLAN 2022–2025, KRONOR



7.3.3 BETYDANDE SKILLNADER MELLAN REGIONER OCKSÅ JUSTERAT PER INVÅNARE

Även om upphandlingarna justeras per invånare kvarstår betydande skillnader. Skillnaden mellan de regioner som lägger mest och minst är en faktor 8. Som diagram 4 visar nedan är det framför allt Östergötlands, Stockholms, Västerbottens och Västra Götalands-regionen som utmärker sig med särskilt höga upphandlingsvärden per invånare. Det är värt att notera att flera mindre regioner hamnar högt, däribland Västerbotten och Västmanland. Längst ned på listan återfinns regioner som Jönköping, Dalarna och Norrbotten.

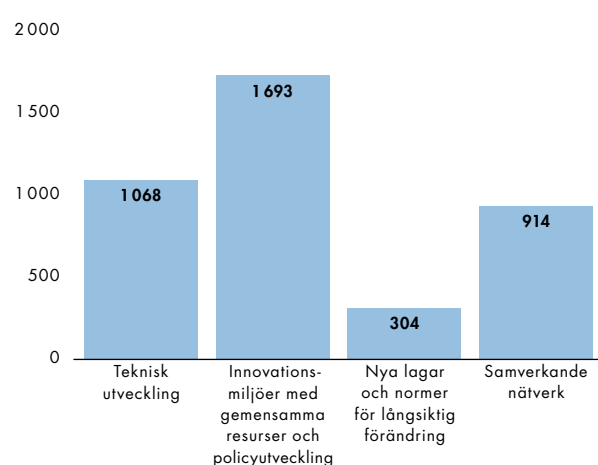
7.3.4 SYSTEMINNOVATION GENOM NYA LAGAR OCH NORMER FÖR LÅNGSIKTIG FÖRÄNDRING UPPHANDLADES MINST 2022–2025

Diagram 5 nedan visar utifrån litteraturgenomgångens fyra kategorier volymen som upphandlats inom respektive område. Störst var kategorin systeminnovation genom innovationsmiljöer med gemensamma resurser och policyutveckling om cirka 1,7 miljarder kronor. Här ingår satsningar på nya styrmodeller, innovationsplattformar och kapacitetsstärkande miljöer inom offentlig sektor. Därefter följer systeminnovation genom teknisk utveckling, med omkring 1,1 miljarder kronor. Denna kategori omfattar investeringar i digitalisering, AI, tekniska verktyg och infrastrukturella systemlösningar. På tredje plats återfinns samverkande nätverk, med cirka 0,9 miljarder kronor. Det rör sig ofta om stöd till lokal och regional samverkan mellan olika aktörer inom offentlig sektor och ibland även med civilsamhället eller näringslivet. Nya lagar och normer för långsiktig förändring var den minsta med cirka 300 miljoner kronor. Exempel inom denna kategori är utveckling av juridiska ramverk och stöd till långsiktig styrning av offentlig verksamhet. Denna kategori är

också den som skulle ha innehållit projekt med längre tidsperspektiv vilket indikerar att det är mer utmanande att upphandla sådana projekt där det den omedelbara nyttan inte blir lika direkt och påtaglig.

Det är dock värt att notera att volymerna varierade mellan år. Exempelvis var kategorin lagar och normer för långsiktig förändring den näst största under 2024, vilket visar att intresset för vissa typer av innovation kunde skifta mellan år beroende på prioriteringar eller utlysningar.

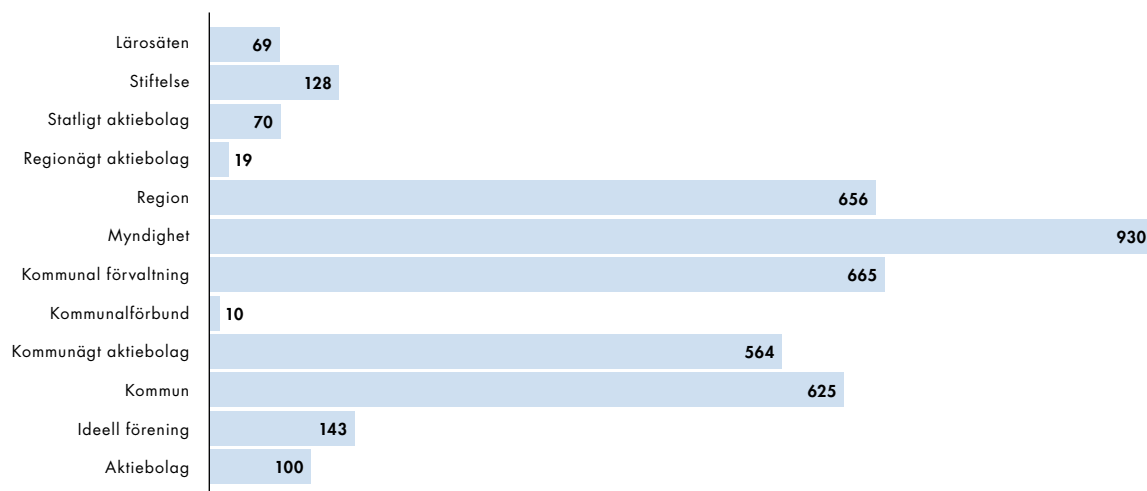
DIAGRAM 5. UPPSKATTAT UPPHANDLINGSVÄRDE PER INNOVATIONSTYP, 2022–2025, MKR



7.3.5 STATLIGA MYNDIGHETER SER UT ATT LÄGGA MER PENGAR PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER ÄN ANDRA OFFENTLIGA AKTÖRER

Diagram 6 visar hur det totala upphandlingsvärdet (i miljoner kronor) fördelade sig mellan olika offentliga aktörer. Såväl statliga myndigheter, regioner som kommuner (inklusive kommunägda aktiebolag) står för den absoluta

DIAGRAM 6. UPPSKATTAT UPPHANDLINGSVÄRDE PER ORGANISATIONSTYP 2022–2025, MKR



merparten. Kommunerna som helhet (inklusive kommunägda aktiebolag och kommunal förvaltning) står, inte så förvånande, för den största andelen om 1 854 miljarder kronor (47 %). Andelen är dock något lägre än vad man hade kunnat förvänta sig givet antalet och storleken på den kommunala ekonomin som helhet. I vårt urval står emellertid statliga myndigheter (exklusive lärosäten och högskolor) för knappt en miljard kronor. Regionerna å sin sida upphandlade för 650 miljoner kronor. Övriga organisationstyper, som exempelvis lärosäten och högskolor, stiftelser, ideella föreningar och statliga aktiebolag, förekommer, men i något mindre omfattning. Deras upphandlingsvolym är generellt sett under 150 miljoner kronor.

De skillnader som identifierats mellan olika aktörer pekar på behovet av riktade insatser för att stärka förutsättningarna för kapacitetshöjning, särskilt i regioner och kommuner eller hos aktörer som i dagsläget har begränsade resurser (såsom mindre statliga myndigheter). Förslag på sådana kapacitetshöjande insatser presenteras vidare i avsnitt 8.5.

7.4 RESULTAT FRÅN TEXTANALYS AV UPPHANDLINGSDOKUMENT

För att fördjupa förståelsen av hur offentliga upphandlingar av kapacitetshöjande insatser formuleras och upphandlas, genomfördes en textanalys av tusentals nedladdade dokument från OPIC-databasen för de upphandlingar som analyserats kvantitativt. Syftet var att gå bortom kvantitativa aggregerade data såsom upphandlingsvolym, beställare, och kategorier, och istället undersöka strukturen och mönstren i upphandlingsdokumenten. Ett särskilt intresse riktades mot identifiering av goda exempel på upphandlingar, kopplingar till systeminnovation, samt om det fanns hinder för kostnadseffektivitet och skalbarhet.

Ett av de mest framträdande resultaten från klusteranalysen av upphandlingsdokumenten är bristen på standardisering i hur upphandlingar var formulerade. I bästa fall kunde vissa trender identifieras som enkla parvisa samband (diader), och dessa förekom då endast i ett tiotal fall per gång. Dessa kluster saknade genomgående struktur mellan organisationer och aktörer.

Denna brist på samband och standardisering innebär att den planerade analysen av dokumenten i den integrerade databasen endast delvis kunde genomföras. De strukturella trender som hade behövts för att formulera rekommendationer för upphandlingspraxis baserad på större trender mellan upphandlingarnas genomförande existerade inte i tillräcklig omfattning i det tillgängliga materialet.

Trots dessa begränsningar tydliggör analysen vikten av ett standardiserat ramverk och mallar för upphandlingsdokument. Det skulle sannolikt bidra till ökad kvalitet i arbetet med offentlig upphandling, inte minst genom att möjliggöra ett lärande och en mer systematisk utvärdering och uppföljning. Med detta sagt får som togs upp i kapitel 6, en sådan standardisering inte gå ut över möjligheterna till individuella anpassningar för att understödja innovation och nytänkande. Den databas som byggdes upp under projektet utgör samtidigt en potentiell grund för fortsatt AI-analys, där framtida tillgång till bättre data skulle kunna möjliggöra nya insikter och rekommendationer.

7.5 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

I analysen av upphandlingsdata ingick 273 respektive 627 större upphandlingar som inte var direktupphandlingar. Genom noggrann dataanalys försökte vi identifiera vilka av dessa, genomförda under de senaste åren, som potentiellt kunde kopplas till begreppet *systeminnovation*. För detta ändamål användes olika textbaserade AI-verktyg. Trots dessa insatser gick det inte att urskilja någon tydlig och konsekvent systematik i upphandlingsunderlagen enbart utifrån textanalysen.

En central utmaning för aktörer i Sverige som vill förbättra och analysera offentlig upphandling är att tillgången till bra upphandlingsdata i stor utsträckning är privatägd och inte offentligt tillgänglig. Därtill kräver analysen både mycket tid och specialiserad kompetens. I flera andra europeiska länder är tillgången till upphandlingsdata betydligt bättre vilket underlättar fördjupad analys och utveckling av god praxis.

Som analysen ovan visat på är marknaden för kapacitetshöjande insatser stor och svåröverskådlig med ett digert utbud av aktörer och utbildningar. Upphandlingar som bedömdes vara inom systeminnovation och kapacitetshöjande insatser visade på betydande skillnader mellan geografier, storlek och typ av offentlig organisation. Att möjliggöra likvärdiga villkor och förutsättningar i hela landet blir därför centralt.

8. KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

8.1 INTRODUKTION

Kapitel 8 presenterar empirin för behovsägare inom offentlig sektor och utförare av kapacitetshöjande insatser och bygger på intervjuer och workshops genomförda inom ramen för förstudien. Behovsägare i offentlig sektor omfattar aktörer såsom kommuner, regioner och statliga myndigheter som beställer eller upphandlar utbildningar och andra initiativ för att stärka sin kompetens och kapacitet. Kapacitetshöjande aktörer utgörs av leverantörer, från privata utbildningsföretag och konsultbolag till lärosäten och branschorganisationer, som erbjuder kurser, utbildningar och rådgivning. I slutet av kapitlet presenterar vi våra förslag på kapacitetshöjande insatser.

Till skillnad från kapitel 6 som fokuserade på den breda samhällsnivån syftar detta kapitel på mer konkreta utmaningar, flaskhalsar och möjligheter på organisations- och individnivå. De två nivåerna kan ses som komplement: systemnivån anger riktning och skapar övergripande ramar, medan kapacitetshöjande insatserna behandlar hur en organisation kan stärkas för att omsätta systeminnovation i praktiken.

8.2 INSIKTER OCH LÄRDOMAR FRÅN BEHOVSÄGARE I OFFENTLIG SEKTOR

Detta avsnitt redovisar resultat från intervjuer med representanter från offentliga organisationer med fokus på kapacitetshöjande insatser. Trots ett tydligt intresse för kapacitetshöjande insatser framkom flera hinder som försvårade omvandlingen av ambitioner till konkret handling. Empirin visade att viljan och medvetenheten om kapacitetshöjande insatser är stor, men att organisatoriska och praktiska utmaningar, såsom tidsbrist, ojämlika resurser och bristande beställarkompetens, ofta stod i vägen för genomförandet. Följande avsnitt belyser dessa utmaningar och presenterar möjliga vägar framåt för att stärka offentliga organisationers långsiktiga förmåga att hantera dessa utmaningar.

8.2.1 FRÅN VILJA TILL VERKLIGHET: INTRESSE OCH HINDER I PRAKTIKEN

Flera respondenter från olika offentliga organisationer uttryckte ett stort intresse för insatser kopplade till kapacitetshöjande. Det fanns ofta en medvetenhet om vikten av att kontinuerligt stärka organisationen och utveckla personalens kompetens i takt med förändringar i samhället. Samtidigt framkom det att det var svårt att omsätta detta i konkreta handlingar. Som en respondent uttryckte det:

”Alla tycker ju att ‘visst, det här måste vi jobba med’. Men sen så gäller det också att avsätta tid och resurser och det är svårare att få till.”

Det framgick tydligt att det inte är bristen på vilja, utan snarare organisatoriska och praktiska hinder som ofta bromsade arbetet. Kapacitetshöjande insatser riskerade

därför att stanna vid ambitioner och strategier, snarare än att realiseras i faktiska insatser. En av orsakerna till detta var att organisationerna ofta saknade tillräckliga resurser, tid eller en tydlig struktur för hur detta arbete skulle bedrivas.

En av respondenterna beskrev att hon vid flera tillfällen försökt introducera korta, kostnadsfria och relevanta kurser inom bland annat säkerhet och digitalisering men bemötts med att organisationen inte hade kapacitet att ta in dem:

”Nej, men gud, det där hinner vi inte. Det är jättebra utbildning, den är gratis... men just nu hinner vi inte. Vi jobbar ju.”

Det är ett återkommande mönster, även när rätt utbildning fanns tillgänglig, var det svårt att frigöra tid för att ta tillvara på möjligheten. Även bristen på strategiskt ansvar lyftes som en begränsning. I många mindre kommuner saknades en samordnande funktion som arbetade långsiktigt och övergripande med kapacitetshöjande insatser. Som en respondent uttryckte det:

”Det är dålig överblick. Jag tycker att man borde ha en avdelning som har det här som uppdrag. Men det finns inte.”

Workshopdiskussioner bekräftade detta mönster, där kapacitetsutveckling ofta vilade på eldsjälar. Ett vanligt hinder som lyftes var att utbildningar ofta initieras ”ovani-från” utan tillräcklig dialog med verksamheten vilket minskade engagemang och relevans. Deltagare efterfrågade därför arenor för löpande reflektion och erfarenhetsutbyte snarare än punktinsatser.

Sammantaget pekar detta på ett strukturellt gap: viljan finns, men det finns inte tillräckligt med resurser för arbetet med kapacitetshöjning. I vissa fall hänger också ansvaret kvar hos enskilda eldsjälar, snarare än att vara helt integrerat i organisationen.

8.2.2 FYRA CENTRALA UTMANINGAR FÖR OFFENTLIGA ORGANISATIONER

BEKVÄMLIGHETSURVAL

Respondenter pekade på att det var vanligt att man gjorde ett bekvämlighetsurval när aktörer skulle tillfrågas och upphandlas. Man inledde gärna en förnyad dialog med utförare som man hade tidigare erfarenhet av eller fått rekommenderad av andra organisationer. Det stora antalet aktörer på marknaden sågs som svårt att få en överblick över. Som en respondent uttryckte det:

”Det blir ju lätt att man håller sig till samma utförare, det känns tryggare och går snabbare än att starta från noll.”

TIDSBRIST – VERKSAMHETEN GÅR FÖRE UTVECKLING

En av de mest återkommande utmaningarna för offentliga organisationer var tidsbristen. Flera respondenter vittnar om svårigheterna att frigöra personal från det dagliga arbetet för att delta i kapacitetshöjande insatser. Den operativa verksamheten prioriterades i första hand, vilket gjorde att utbildning ofta hamnade i skymundan trots att viljan fanns. I många fall betraktades kapacitetshöjande insatser snarare som något "vid sidan av" än som en naturlig del av det ordinarie arbetet, och utbildningsinsatser som innebär längre frånvaro upplevdes som orealistiska.

Detta är särskilt tydligt i mindre kommuner med begränsade resurser. Just där behoven av kompetensutveckling ofta är som störst är förutsättningarna att faktiskt delta i utbildningar som allra svagast. Som en respondent uttryckte det:

"De kommuner som har störst behov av kompetensutveckling har minst resurser och tid – de jobbar på marginalen för att klara sitt uppdrag."

I sådana sammanhang blir utbildning i praktiken en lyx, snarare än en självklar investering. Att avsätta så lite som en timme i månaden för utveckling kunde vara svårt. Mot denna bakgrund blir det tydligt att utbildningar behöver utformas med hänsyn till verksamhetens förutsättningar. De behöver vara kortare, flexibla, ha ett tydligt praktiskt värde och nära kopplade till arbetet i vardagen. Först då finns förutsättningar för att kapacitetshöjande insatser ska prioriteras och kunna genomföras. Workshopdeltagare lyfte även att utbildningar behöver kompletteras med möjligheten att "bolla" med någon över tid. Många uttryckte att det viktigaste stödet inte alltid är ny kunskap, utan tillgång till ett bollplank eller nätverk där man kunde diskutera hur kunskapen kunde omsättas.

OJÄMLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR MELLAN KOMMUNER OCH REGIONER

Ytterligare en aspekt är skillnaderna i organisatoriska och ekonomiska förutsättningar. Små kommuner med begränsade resurser har som också framkom i kapitel 7 mindre utrymme för utvecklingsinsatser än större. Alternativkostnaden för utbildning är dessutom högre i små kommuner, vilket innebär att insatser ofta måste motiveras starkare än i större organisationer med bättre förutsättningar. Som en respondent uttryckte det:

"Om en kommunchef i Vilhelmina åker på ekonomidagarna kostar det 2000 kr per skattebetalare medan för en kommunchef i Stockholm kostar det 2 öre."

Respondenter lyfte också att vissa verksamheter hade en mer utvecklad intern kompetensförsörjning, medan andra var mer beroende av extern hjälp. Detta skapade en

ojämlikhet i möjligheterna att arbeta strategiskt och långsiktigt med kapacitetshöjande insatser, trots att behovet kunde vara lika stort.

BRIST PÅ REFLEKTION OCH BESTÄLLARKOMPETENS

En tredje utmaning handlade om själva beställningen av insatser. Flera respondenter beskrev att det ibland saknades en tydlig reflektion kring syftet med utbildningsinsatserna. Det fanns en tendens att beställa "någon form av utbildning" snarare än att utgå från ett tydligt definierat kompetensbehov kopplat till verksamhetens mål och utmaningar:

"Vi har haft utbildningar som varit superbra, men där vi i efterhand insett att vi kanske inte ens behövde dem."

Ett återkommande problem är att utbildningar beställdes utan en tydlig behovsanalys:

"Det händer att utbildning köps in för att någon brinner för ämnet – inte för att organisationen behöver det. Det är sällan förankrat på strategisk nivå."

Workshopdeltagare beskrev detta som ett vanligt mönster där organisationer ofta fokuserade på lösningar ("vi behöver en utbildning i AI") snarare än att först formulera problemet. Att börja i rätt ände och skapa dialog kring syftet med insatsen lyftes som en viktig lärdom.

Detta pekar på en bristande beställarkompetens och i praktiken innebär detta att det kan vara svårt att identifiera vilken typ av insats som verkligen behövs, och hur den ska utformas för att ge effekt. Många uttryckte ett behov av stöd i detta arbete, till exempel i form av rådgivning, verktyg för behovsanalys eller samverkan med externa aktörer.

8.2.3 BEHOV AV FÖRÄNDRING, VARDAGSFÖRANKRING OCH STÖD

Utbildningar riskerade ibland att bli "akademisk underhållning", något som sägs som inspirerande men som inte ledde till faktisk förändring i verksamheten. För att undvika detta behövs utbildningar med en tydlig verksamhetskoppling. Som en respondent uttryckte det:

"Det gäller att lyfta det från individnivå till organisationsnivå, annars händer det inget. Det blir bara att man går en kurs och sen kommer man tillbaka... och så händer inget."

För att möta de utmaningar som beskrivs ovan krävs ett förändrat synsätt på kapacitetshöjande insatser. En central insikt är att utbildningar måste vara integrerade i vardagen och vara tillämpbara. Med detta sagt kan förstås insatsen också leda till personlig utveckling och nytta för den enskilde medarbetaren. Det kan handla om

handledning på plats eller arbetsplatsförlagt lärande där kunskap omsätts direkt i det praktiska arbetet. Som en respondent uttryckte sig:

”Det som verkligen funkar är när vi kan ta något vi gör i vardagen och vända det till ett lärmoment, annars blir det inte av.”

Vidare krävs stödstrukturer för att hjälpa kommuner och regioner att analysera behov, ställa rätt krav och följa upp insatser. Det är först när sådana dialoger som organisationer kan arbeta långsiktigt och strategiskt.

8.3 INSIKTER OCH LÄRDOMAR FRÅN KAPACITETSHÖJANDE AKTÖRER

I denna del summeras insikter och lärdomar som framkommit i intervjuer och workshops med utförare av kapacitetshöjande insatser. Trots att utbudet är brett och präglas av stor variation kan den praktiska och verksamhetsnära förankringen saknas. Det råder informationsfriktion då offentliga (som beskrevs i avsnitt ovan) organisationer inte alltid vet vilka behov de egentligen har, och vad de vill uppnå och inte alltid får god vägledning. Detta samtidigt som vissa leverantörer beskrivs styras mer av trendiga teman än av verkliga beställarbehov. Även om digitalt- och hybridformat erbjuds i viss omfattning och därmed har god uppskalningspotential för vissa typer av informations- och kunskapsbyggande insatser, försvåras beslutsfattandet hos behovsägarna av att det är oklart vilken kvalitet och resultat de olika utbildningarna och insatserna faktiskt genererar. Och uppföljningen är oftast bristfällig.

8.3.1 INFORMATIONSFRIKTION

Offentliga beställare och utbildningsleverantörer beskrevs av utförarna ofta inte kunna mötas på ett effektivt sätt på marknaden. Utbudet är spritt över många olika aktörer, vilket upplevdes försvåra för behovsägare att mäta med att göra en bredare sökning och jämförelse. En aktör beskrev det som en lång process att få vara med i en upphandling. Den övergripande bilden som beskrevs i avsnittet om behovsägare delades således också av utförare.

En workshopdeltagare beskrev att beställare (såväl offentliga som privata) ofta inte hade reflekterat över (och därmed inte inkluderat i beställningen) om vad deltagarna skulle ha förväntat ha lärt sig efter en vidareutbildning. Möjligheten att avgöra kvalitet och resultatpotential sågs dessutom som låg vilket skapade informationsfriktion. Detta kan ses med exempelvis utbildningar där deltagarna får en trevlig kursdag med inspirerande föreläsare, god mat och socialt umgänge och lämnar kursen mycket nöjda, men där den faktiska effekten för organisationen är oklar och inte följs upp.

Sammantaget leder detta, i kombination med låg beställarkompetens, till brister där beställning och leverans av adekvata insatser, vilket hämmar en effektiv

kapacitetsutveckling. Beställningar som kräver omfattande förhandlingar och behovskartläggningar (vilket ofta är standard) kan höja trösklarna för framför allt små aktörer. En respondent jämförde processen för att bättre kunna sammanföra marknaden för kapacitetshöjande insatser som ett husbygge, där den offentliga aktören först gör en ”detaljerad ritning” som tillgodoser dess behov. Sedan kopplar man in ”arkitekten” (en extern part) som inte bara ”ritar av” utan även kommer med förslag på förbättringar.

8.3.2 SVÅRIGHETER ATT NAVIGERA MARKNADEN

Som tidigare beskrivits i kapitlet om behovsägare i offentlig sektor tenderar offentliga organisationer att vända sig till aktörer de redan har arbetat med eller fått rekommenderade av andra vilket kan leda till att relevanta alternativ förbises. Detta mönster förstärks av att marknaden för kapacitetshöjande insatser är svåröverskådlig. Det finns tusentals utbildningar och arrangörer men det saknas en samlad bild över marknaden. I kombination med den tidsbrist som ofta råder hos beställare blir det, som en respondent tidigare uttryckte det, ”för jobbigt helt enkelt” att söka efter och utvärdera nya aktörer. Även utbildningsleverantörer upplevde, som nämndes ovan, att marknadens fragmentering försvårade mötet mellan utbud och efterfrågan. En aktör betonade att offentliga organisationer ofta sökte leverantörer som kunde täcka en stor del av deras samlade behov vilket gjorde det svårt för mindre aktörer med smalare portföljer att bli aktuella i upphandlingar:

”Ska man täcka in kommunens hela behov behöver man ha en ganska stor palett. Det finns väldigt många aktörer som bara erbjuder några få kurser men då blir hela konceptet för litet. Kommunen säger: Det räcker inte, vi behöver även det här och det här inom den stora förvaltningen.”

Ett sätt att minska dessa upplevda hinder och skapa bättre överblick skulle kunna vara att vidareutveckla det så kallade Susa-navet som utvecklats så att det även inkluderar privata utbildningsaktörer. På så sätt skulle det omfatta stora delar av marknaden för kapacitetshöjande insatser och inte enbart offentligt finansierade utbildningar. Eftersom marknaden i dag är fragmenterad, skulle en gemensam digital plattform som samlar utbildningar, aktörer och kompletterande verktyg (såsom behovsanalys, självskattning eller tidigare erfarenheter) kunna skapa värde.

8.3.3 PRAKTISK OCH VERKSAMHETSNÄRA FÖRANKRING

En praktisk och verksamhetsnära förankring framhålls som avgörande för att utbildning ska ge verklig effekt. Långsiktigt stöd – coaching, uppföljning och ”train the trainers” (dvs. att stärka beställarkompetensen) – samt att delta i garna ”tar med egen data” in i utbildningar, övningar och diskussion lyfts fram som nödvändigt för att kunskapen ska

befästas i vardagen. Det ansågs viktigt att insatsen inte stannade vid en engångsinsats, utan ledde till varaktiga resultat. Som en respondent uttryckte det:

”Det intressanta är ju – vad händer efter utbildningen? ... det måste ju få igång en förändring och det gör man genom att skapa till exempel lektionsuppgifter som bygger på vad vi kallar ’bring your own data’.”

Dessa påståenden ligger mycket väl i linje med pedagogisk forskning om kapacitetshöjande insatser. Studier pekar just på att det behövs en balans mellan teori och praktik och att undervisningen bör utgå från deltagarnas egna verksamhetsproblem för att kapacitetshöjande insatser ska få effekt och bidra till att åstadkomma verksamhetsförändring.¹⁰² Problemet som lyftes är att många kapacitetshöjande insatser som erbjuds delvis eller helt saknar sådan verklighetskoppling vilket i värsta fall leder till att behovsägaren kastat pengarna i sjön (även om den anställda själv kunnat känna tillfredsställelse och bidragit till den personliga utvecklingen).

När det gäller lärosätenas möjlighet att anpassa deras uppdragsutbildningar finns en balansgång där lärosätena å ena sidan behöver vara kostnadstäckande för de utbildningar som erbjuds, men å andra sidan får de inte bli direkta konkurrenter till privata utbildningsanordnare (med andra ord, de får inte gå med vinst). Det framhålls i intervjuer att nuvarande format och examinationsformer inte alltid är ändamålsenliga, vilket riskerar att leda till att utbildningarna inte blir behovsanpassade. Det framkommer också att beställningar av nya utbildningar inte alltid resulterar i kurser med nytt innehåll utan att vissa lärosäten istället utgår från sitt befintliga kursutbud och gör endast mindre justeringar för att uppfylla beställarens önskemål. Som en respondent förklarade:

”Det är ju enklare att ta något vi redan har och paketera om lite grann än att bygga nytt från början.”

Därför finns det ett behov av riktad finansiering till lärosäten där utvecklingsmedel skulle kunna möjliggöra framtagandet av innovativa utbildningar utan att belasta den ordinarie budgeten. Alternativt kan detta uppnås genom att införa ökad budgetflexibilitet (eller liknande), exempelvis genom att tillåta överföring av outnyttjade medel från insatser som genomförts åt andra mellan budgetår i syfte att skapa och vidmakthålla en långsiktig utvecklingsbudget.

8.3.4 OKLAR KVALITET OCH RESULTAT

Beställare beskrev att det också var svårt att värdera vilken effekt och kvalitet en utbildning verkligen gav,

eftersom marknaden saknar gemensamma kvalitetsramverk och att det kan vara svårt att få tillgång till oberoende omdömen. Som en aktör inom vidareutbildning uttryckte det:

”Vi får alltid skyhöga utvärderingar. Men det är omöjligt att misslyckas.”

Onlineomdömen av utbildningar är på samma sätt svåra att bedöma utifrån det finns en risk för ett snedvridet urval. Dessutom är inte hög deltagarnöjdhet alltid lika med hög kvalitet, som beskrevs ovan. En risk är även att offentliga aktörer i denna miljö i huvudsak förlitar sig på beställare som de antingen redan har erfarenhet av eller fått rekommenderat av andra. Detta kan minska informationsasymmetrin vad gäller kvalitet, men samtidigt skapar det högre barriärer för små och mindre välkända aktörer. Akademiska utbildningar – speciellt från välrenommerade institutioner – beskrevs ha en särskild konkurrensfördel, då de har möjlighet att signalera kvalitet. En ytterligare svårighet som beskrevs var att den långsiktiga effekten av insatsen först kan skönjas efter en viss tid. Och som litteraturgenomgången visade på är det ofta vanskligt att mäta effekterna över huvud taget. Risken finns att en kombination av exempelvis bra marknadsföring och kompetens och tidigare hög deltagarnöjdhet leder till att mindre lämpade aktörer upphandlas och köps in:

”Det är inte alltid de är så empiriskt grundade i forskning och sådant, utan det är någon som kommit på en metod. Sen så blir de smarta och duktiga på att sälja in den. Men det betyder inte att den är den egentligen är så bra eller att den har evidensbaserad grund. Det kanske det blir många gånger rena charlataner som tjänar jättemycket pengar på att sälja den typen av utbildningar – och institutioner köper dem.”

8.3.5 TRENDIGA TEMAN ISTÄLLET FÖR BESTÄLLARBEHOV

Marknaden för dessa insatser beskrevs till viss del få ett för stort fokus på vad som är populära teman snarare än de offentliga aktörernas faktiska behov. Aktörer beskrevs lansera program inom populära teman som AI eller agil metodik för att locka brett, utan att ha kartlagt om beställarnas utmaningar verkligen låg inom dessa områden.

”Plötsligt ska alla lära sig om AI, men man vet inte alltid varför.”

Resultatet blev kurser som kanske var i ropet, men som riskerade att bli lösryckta från de konkreta verksamhetsbehoven och därmed få svårt att leverera verklig effekt.

Sammanfattningsvis är utbudet av kapacitetshöjande insatser brett och varierat, men det lider av flera kvalitativa brister. Kurserna kan sakna praktisk och verksamhetsnära förankring med uppföljning och ”bring your

102. Jaldemark m.fl. (2024) & Jaldemark & Öhman (2020)

own data”, informationsfriktion uppstår då marknaden är spridd och svår att jämföra (i kombination med ett bekvämlighetsurval av behovsägarna) och det saknas gemensamma kvalitetsramverk för att säkerställa långsiktig effekt. Uppföljningen av insatserna är otillräcklig. Samtidigt ses en tendens mot trendiga teman snarare än verkliga behov, vilket riskerar att göra insatserna lösryckta från de konkreta verksamhetutmaningar som ska lösas. Mot denna bakgrund framstår det som relevant att stärka den samordning och struktur som redan efterfrågats i ett regeringsuppdrag¹⁰³ där offentliga organisationer ska föreslå hur den långsiktiga förvaltningen av den sammanhållna datainfrastrukturen för kompetensförsörjning bör organiseras.

8.4 SAMMANFATTANDE INSIKTER OCH LÄRDOMAR

Den kvalitativa analysen visar att många offentliga organisationer har en stark vilja till kapacitetsutveckling, men hindras av bland annat tidsbrist, begränsade resurser och låg beställarkompetens. Utbildningar riskerar att inte integreras i arbetet och styras mer av utbudets trender än av verksamhetens behov. På marknaden för kapacitetshöjande insatser finns ett stort men fragmenterat utbildningsutbud med varierande kvalitet, svårbedömd effekt och brist på uppföljning. Både behovsägare och kapacitetshöjande aktörer ser marknaden som svår att navigera i. Vi kan därmed konstatera att det finns ett gap mellan vad som efterfrågas av behovsägare i offentlig sektor och vad som erbjuds av kapacitetshöjande aktörer. Gapet kan förklaras av strukturella och organisatoriska begränsningar för behovsägare i offentlig sektor kombinerat med ett fragmenterat och svårnavigerat utbud som ofta saknar tillräcklig praktisk och verksamhetsnära förankring.

8.5 FÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

Nedan följer förslag på kapacitetshöjande insatser för att skapa en tydligare struktur och samverkan i en fragmenterad marknad. Förslagen omfattar åtgärder för att stärka beställarkompetens, främja resursdelning och nätverk, ge riktat stöd till mindre aktörer samt utveckla uppföljning av utbildningsinsatsers effekter. De inkluderar även insatser för gemensam kvalitets- och effektcertifiering samt utveckling av verksamhetsförankrade, flexibla och skalbara utbildningar. Tillsammans syftar de till att underlätta skalbarhet, långsiktighet och hög kvalitet för att stärka förutsättningarna för såväl en förbättrad grundverksamhet som systeminnovation.

- **Stärk organisationers förmåga att identifiera och formulera utbildningsbehov (ID 25)**

Många organisationer saknar tillräcklig förmåga att identifiera vilka utbildningsinsatser som faktiskt stödjer deras behov. Det behövs ett samlat stöd för att utveckla organisationers beställarkompetens (förmågan att formulera utbildningsbehov utifrån verksamhetsmål och ställa relevanta krav). Insatsen kan inkludera:

- Verktyg och rådgivning som hjälper organisationer att identifiera faktiska kompetensbehov och formulera tydliga mål för sina insatser.
- Stöd för att inventera och aktivera interna resurser för kompetensutveckling innan externa utbildningar köps in.

- **Främja samverkan och erfarenhetsutbyte genom nätverk med gemensamma utbildningsinsatser och gemensam plattform för samordning av utbildningsutbud (ID 26)**

Skapa nätverk där kommuner och regioner kan dela på utbildningsresurser och utvecklingsprogram för att minska kostnader och höja kvaliteten. Nätverket kan kompletteras med en digital plattform som samlar utbildningsutbud från både offentliga och privata aktörer (vidareutveckling av Susa-navet). Plattformen kan även innehålla en databas över vilka aktörer som finns, vilka upphandlingar som genomförts tidigare och av vem, samt möjliggöra erfarenhetsutbyte mellan medlemmar. Detta skulle ge nya aktörer bättre chans att nå fram och underlätta för beställare att få en överblick över hela marknaden.

- **Bygg ut kapaciteten i verksamheterna och stötta mindre offentliga aktörer samt lärosäten och lärosäten med finansieringsstöd (ID 27)**

Vi har identifierat stora geografiska skillnader och betydande skillnader i förutsättningar mellan små och stora offentliga organisationer. Dessa behöver adresseras med riktade statsbidrag och andra stödformer som ger offentliga organisationer möjlighet att delta i utvecklingsarbete på lika villkor. Till exempel kan innovationsfinansiering användas för kapacitetsuppbyggnad. Därtill finns ett behov av att stärka lärosätenens och lärosätenas kapacitet att utveckla nya, behovsanpassade utbildningar riktade mot offentliga organisationer. Genom riktade utvecklingsmedel eller genom införandet av ökad budgetflexibilitet (eller liknande), exempelvis i form av möjligheten att ackumulera och överföra outnyttjade ersättningar mellan budgetår, kan lärosäten ges förbättrade förutsättningar att långsiktigt utveckla och implementera nya utbildningsformat.

- **Utveckla stöd för uppföljning på organisationsnivå (ID 28)**

Införa rutiner för att följa upp genomförda utbildningsinsatser och utvärdera deras effekter på både organisations- och samhällsnivå. Det behövs enkla verktyg och mallar för att följa upp effekterna.

103. N2021/01915

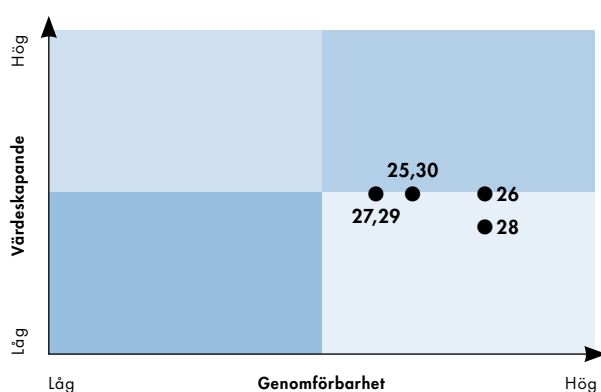
- **Gemensam kvalitets- och effektcertifiering (ID 29)**

Inför en oberoende certifiering som bygger på olika kriterier, exempelvis praktisk förankring (till exempel "bring your own data"-övningar), uppföljningsmekanismer (coachning, mätbar effekt) och akademisk förankring (exempelvis antal vetenskapliga referenser).

- **Utforma verksamhetsförankrade, flexibla och skalbara utbildningar (ID 30)**

Utbildningar bör utformas så att de är nära kopplade till deltagarnas arbetsvardag, samtidigt som de är korta, flexibla och möjliga att genomföra med begränsad frånvaro från det ordinarie arbetet. Utbildningarna kan vara en kombination av digitala moduler med handledning och arbetsplatsförlagda moment (exempelvis fysiska eller digitala workshops). Varje modul eller workshop bör även bygga på deltagarnas egna case, data eller problemställningar från det dagliga arbetet. Detta kombinerar skalbarhet med praktisk relevans vilket ökar genomslag i arbetsvardagen.

FIGUR 10. KATEGORISERING AV REKOMMENDERADE INSATSER



- 25. Stärk beställarkompetensen genom stöd för behovsanalys
- 26. Nätverk med utbildningsinsatser och gemensam plattform
- 27. Finansieringsstöd till små aktörer och lärosäten
- 28. Uppföljning på organisationsnivå
- 29. Gemensam kvalitets- och effektcertifiering
- 30. Verksamhetsförankrade, flexibla och skalbara utbildningar

9. DISKUSSION

Denna förstudie har kartlagt den svenska offentliga sektorns förmåga till systeminnovation och kapacitetshöjande insatser, beskrivit marknaden och inköpen av kapacitetshöjande insatser, identifierat flaskhalsar och utvecklingsbehov samt föreslagit konkreta insatser för att stärka förmågan för systemförflyttning. Det förstudien kan konstatera är att systemförflyttning inom offentlig sektor i Sverige förutsätter betydligt mer än goda idéer och exempel, inspirationsseminarier och ledarskapsutbildningar utan en tydlig koppling till verksamhetens behov och traditionella IT-lösningar. Det krävs att gå från ord till handling med riktade insatser som går långt bortom att enbart "stärka samverkan". Det handlar om att lyfta dessa brister upp på agendan med en stor ödmjukhet för vad som kommer att krävas för att åstadkomma en genomgripande förändring med systeminnovation i fokus. Och, inte minst, börja genomföra förslag som stärker kapaciteten för samverkan, förändringsledning, skalning och en styrning som främjar långsiktig systemnytta. Avsaknaden av en tydlig vision och riktning för Sverige och en tydlig politisk agenda och ledarskap (såväl nationellt, regionalt och lokalt) har framkommit som en brist i såväl intervjuer, workshops som i samtal med de seniora rådgivarna.

Det kan också konstateras att det offentliga Sverige lägger miljardbelopp årligen på kapacitetshöjande insatser men där effekten är oklar och med en bristfällig uppföljning. Att insatser dessutom ofta verkar sakna tydlig verksamhetskoppling och inte ger tillräckliga förutsättningar att bidra till att lösa faktiska verksamhetsproblem är något som behöver förändras i grunden. Långsiktiga projekt och kapacitetshöjande insatser verkar också upphandlas i mindre utsträckning.

Insatser som identifierats och i vissa fall också genomförts i Sverige har präglats av låg systempåverkan. Flera befinner sig i ett tidigt skede av ett förändringsarbete och ofta handlar det om att informera och i viss mån att förankra nya idéer och arbetssätt. Exempel på sådana initiativ är AI-utbildning där organisationer delar erfarenheter genom webinarier och workshops. Addas forum för användardriven innovation erbjuder liknande aktiviteter genom en digital samarbetsyta och olika ytor för erfarenhetsutbyte. Även SustainGov samlar aktörer från offentlig sektor, akademi, näringsliv och civilsamhälle för att utveckla ny kunskap genom samverkan, erfarenhets- och kunskapsutbyte. Det förekommer till viss del initiativ som går längre, till exempel genom att testa lösningar i pilotform men det är sällsynt att dessa vidareutvecklas till bred implementering eller skalning. Ett initiativ med potential är Ena – Sveriges digitala infrastruktur, där Digg på uppdrag av regeringen tagit fram en strategisk färdplan till 2030. Arbetet har påbörjats men bred användning och implementering återstår. För att möjliggöra systeminnovation i större skala behöver sådana satsningar etableras och förankras bredare i offentlig sektor och ges tillräckliga resurser och fokus.

Förstudien kan konstatera att det inte enbart saknas resurser, utan även kompetens om hur systemförändring faktiskt kan bedrivas. Det råder brist på ansvarstagande för att sprida och implementera fungerande pilotlösningar. Detta belyser ett utbrett så kallat "scale-up-problem": goda idéer testas i begränsade kontexter men integreras inte i det breda systemet. Att gå från enskilda initiativ och punktsatser till systemövergripande förändring är en stor utmaning, men också en avgörande förutsättning för att åstadkomma verklig systemförflyttning. En orsak är den fragmenterade styrningen inom offentlig sektor: ingen aktör har ett tydligt mandat att leda skalning eller driva systemövergripande förändring. Därtill saknas incitament, nuvarande styrmodeller främjar intern effektivitet snarare än gemensamt värdeskapande. Skalning kräver dessutom särskild kapacitet: förändringsledning, resurser och förmåga att anpassa lösningar till nya kontexter. Många organisationer har varken stödstrukturer eller kompetens för detta.

Som nämndes under metoden har en utmaning varit den höga graden av sekretess inom delar av den offentliga sektorn vilket gjort det svårt att få full insyn i pågående arbete och processer. Detta medförde i praktiken att intervjuer i vissa fall upplevdes som innehållsmässigt begränsade. Vår empiri och de rekommenderade insatserna bygger därför på det material och de uppgifter som vi faktiskt fått ta del av.

Följande diskussionskapitel inleds med de förslag som kommit fram i studien som bedömts vara särskilt intressanta. Därefter följer en fördjupad genomgång av några ytterligare förslag på kapacitetshöjande insatser. Kapitlet avslutas med förslag på vidareutveckling av det analytiska ramverket samt behoven av fortsatt forskning, analys och inte minst praktiskt arbete.

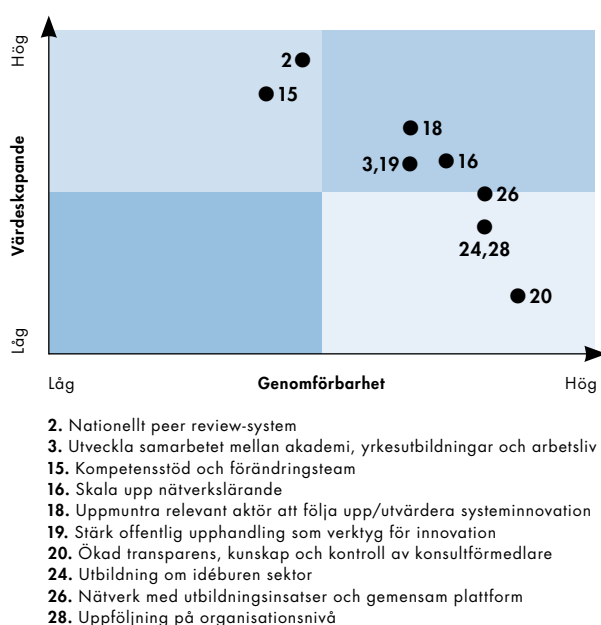
9.1 FÖRSTUDIENS TOPPFÖRSLAG PÅ KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

Förstudien identifierade sammanlagt 30 förslag på kapacitetshöjande insatser och värderade och prioriterade dem utifrån deras genomförbarhet och värdeskapande. De 30 insatserna som vi föreslår bör ses som en katalog av möjliga insatser, en samlad verktygslåda snarare än en fast handlingsplan där olika aktörer kan välja dessa (eller andra mer lämpliga) åtgärder som är mest relevanta utifrån behov och förutsättningar. Flera av förslagen bedömdes ha mycket högt värdeskapande men sågs också som krävande att genomföra. På samma sätt fanns ett flertal förslag med hög till mycket hög genomförbarhet men som inte bedömdes ha ett betydande värdeskapande. Av samtliga förslag valdes 10 ut som särskilt intressanta. Antingen hade de mycket hög genomförbarhet eller en kombination av hög genomförbarhet och högt värdeskapande. Nedan följer en beskrivning av de 10

toppförslagen på kapacitetshöjande insatser¹⁰⁴ och figur 12 visar deras respektive värdering utifrån genomförbarhet och värdeskapande.

- Utveckla ett nationellt system för "peer reviews" riktade mot kommuner, regioner och andra offentliga aktörer liknande det som erbjuds inom Interreg Europas policyplattform (ID 2)
- Stärk samverkan mellan akademi, yrkesutbildningar och arbetsliv för kapacitetshöjande insatser (ID 3)
- Etablera praktiskt stöd i form av kompetensöverföring, utbildning och förändringsteam som kan bidra till att fånga upp och sprida best practice (ID 15)
- Skala upp nätverksbaserat lärande kring verkliga problem (ID 16)
- Uppmuntra relevanta aktörer, såsom Statskontoret eller Riksrevisionen, att följa upp och utvärdera systeminnovation (ID 18)
- Strategiskt stöd för att utveckla offentlig upphandling som verktyg för innovation och hållbarhet (ID 19)
- Öka transparens, kunskap om möjligheter och risker samt kontroll av användningen av konsultförmedlare (ID 20)
- Utbilda och bredda förståelsen om idéburen sektor och IOP (ID 24)
- Främja samverkan och erfarenhetsutbyte genom nätverk med gemensamma utbildningsinsatser och gemensam plattform för samordning av utbildningsutbud (ID 26)
- Utveckla stöd för uppföljning på organisationsnivå (ID 28)

FIGUR 12. KAPACITETSHÖJANDE INSATSER SOM BEDÖMTS SOM SÄRSKILT INTRESSANTA



104. En mer utförlig beskrivning av dessa insatser återfinns i empiri-avsnittet (avsnitt 5.3.1, kapitel 6 och kapitel 8).

Denna diskussion sammanfattar de mest prioriterade förslagen i rapporten utifrån vad som bedöms kunna göra störst skillnad och som samtidigt har förutsättningar att genomföras för att stärka offentlig sektors kapacitet.

Ett genomgående tema för flera av förslagen är att stärka förutsättningarna för jämförelser och uppföljning av resultat i syfte att öka drivkraften för förändring men även att ge bättre möjligheter för att lyckas genomföra förändringar i praktiken. Det handlar om att gå från fragment till förflyttning där isolerade initiativ systematiseras och ges långsiktiga förutsättningar. Flera insatser är i dag fast i en inspirationsfas och långt ifrån att kunna driva storskalig förändring. Det som behövs är mandat, struktur och långsiktighet för att ta nästa steg.

Urvalet av toppförslag bygger på en samlad bedömning av förslagens potential att bidra till förändring, dess genomförbarhet i praktiken och hur väl det svarar mot de behov som identifierats i empirin. De toppförslag som lyfts här diskuterades även under vår andra workshop och under mötet med de seniora rådgivarna där det fanns en bred enighet att dessa är de mest relevanta, efterfrågade och möjliga att genomföra i praktiken. Med detta sagt kommer det att finnas stora utvecklingsmöjligheter för att anpassa ramverket och insatser vidare.

Genomgående i förstudien – i intervjuer, workshops och i samtal med de seniora rådgivarna – framkommer ett tydligt mönster: offentlig sektors kapacitet är inte bara beroende av mer resurser utan av tillgången till gemensamma och systematiska stödstrukturer för förändring. Det som saknas är inte goda idéer utan verktyg och stöd för att omsätta dessa i praktiken och att följa upp effekterna. Flera av våra toppförslag syftar därför inte till att skapa något helt nytt, utan att förstärka och skala upp sådant som redan fungerar i liten skala. Ett tydligt exempel på detta är förslaget om att utveckla ett nationellt system för "peer reviews" (ID 2) där team från framgångsrika kommuner, regioner eller internationella aktörer bistår organisationer i förändringsarbete. Detta bygger vidare på det redan existerande europeiska konceptet inom Interreg Europe och tar fasta på ett behov som många respondenter uttryckt: möjligheten att få extern, kvalificerad rådgivning i ett lärandeformat som upplevs som relevant och praktiskt. Sverige har endast haft fyra peer reviews inom ramen för Interreg Europe och skulle kunna vidareutvecklas utifrån en nationell kontext. Vi anser att tillgången till denna form av kunskapsöverföring behöver breddas nationellt och föreslår därför att en relevant aktör bör etablera ett liknande koncept i Sverige. Detta skulle också kunna fungera som ett nav för att samla in lärdomar från genomförda insatser och bygga ett nationellt lärande kring vad som fungerar i praktiken.

Liknande logik ligger bakom förslaget om att etablera förändringsteam som kan stötta verksamhetsutveckling på plats (ID 15). Flera behovsägare lyfte behov av ökat stöd. Därför föreslås insatser som en nationell talangpool samt

förändringsteam med både generalister och specialister, gärna med sektorövergripande erfarenhet som arbetar nära organisationer för att stärka kapacitet, sprida best practice och öka den strategiska höjden. Särskilt mindre kommuner efterfrågar denna typ av hands-on-stöd. Här handlar det om att omsätta kunskap i handling och att flytta från inspiration till implementering.

Att stärka arbetet med offentlig upphandling bedöms vara helt centralt (ID 19). Förutom att tillhandahålla ett mer strategiskt och i vissa fall operativt stöd för upphandlare (bortom den rådgivning med fokus på legala frågor som nu i första hand tillhandahålls hos till exempel Upphandlingsmyndigheten) bedöms uppbyggnaden av ett upphandlingsprogram riktat mot SME för innovativa lösningar likt dem som finns i USA, UK och Nederländerna kunna medföra betydande värdeskapande på såväl kort som på längre sikt. Upphandling som verktyg är ett klassiskt exempel på en insats som ofta begränsas till teknisk rådgivning men vars strategiska potential skulle kunna frigöras om stödet växlas upp, samordnas och riktas om. Idag saknas en nationell funktion för systematisk analys och uppföljning av upphandlingsdata och denna brist gör att det saknas en sammanhållen överblick över vad som faktiskt görs och vilka resultat som uppnås. Eftersom tidigare erfarenheter inte dokumenteras eller delas på ett strukturerat sätt blir det svårt att bygga vidare på andras framgångar (och lära sig av deras motgångar) och många aktörer tenderar att välja säkrare kort snarare än att främja innovation. Därför ser vi det som viktigt att arbetet med upphandlingsdata stärks. Därtill finns ett behov av bättre insyn, förståelse av fördelarna med och kontroll i användningen av konsultförmedlare. En nationell översyn föreslås därför genomföras, med syftet att klarlägga omfattningen, möjligheter och risker och för att säkerställa uppfyllnad av LOU (ID 20).

Även kunskapen om idéburen sektor behöver stärkas och därför föreslås storskalig utbildning om dess möjligheter och förutsättningar dit en nationell databas på exempel (såväl goda som sådana som misslyckades) skulle kunna utvecklas (ID 24).

Förstudien visar att det finns ett tydligt behov av att skala upp former för nätverksbaserat lärande som tar sin utgångspunkt i deltagarnas egna utmaningar snarare än i färdiga utbildningspaket (ID 16). Detta format finns redan idag för exempelvis generaldirektörer där de får kvalificerad rådgivning enskilt och i mindre grupper kring sina egna utmaningar. Liknande initiativ behöver nu tillgängliggöras nationellt till exempelvis kommunpolitiker och kommunchefer, kvalitetssäkras och ges förutsättningar att drivas långsiktigt. Flera intervjuer, särskilt med företrädare från mindre kommuner, beskriver en vardag där utvecklingsarbete bedrivs utan stödjande strukturer. Många upplever att de står ensamma i sitt uppdrag och efterfrågar arenor för att utbyta erfarenheter och dela

på utbildningsresurser. Därför anses det som relevant att skapa nätverk för erfarenhetsutbyte där små kommuner och regioner kan dela på utbildningsresurser och utvecklingsprogram för att minska kostnader, öka skalbarheten och höja kvalitet (ID 26). Ett sådant initiativ kan även bidra till att minska kompetensglappet mellan olika delar av landet och ge mindre aktörer likvärdiga förutsättningar att delta i omställningsarbetet. Vi anser även att nätverket kan kompletteras med en digital plattform som samlar utbildningsutbud från både offentliga och privata aktörer (vidareutveckling av Susa-navet) för att adressera det bekvämlighetsurval och svårigheter med att navigera på marknaden för kapacitetshöjande insatser som beskrivits tidigare i rapporten.

En annan lärdom från empirin är den låga graden av uppföljning och utvärdering av genomförda insatser. Trots att betydande resurser investeras i utbildningar saknas ofta metoder för att följa upp vad dessa faktiskt leder till på organisations- eller systemnivå. Förslaget om att ta fram stöd för uppföljning av utbildningsinsatser syftar till att förändra detta (ID 28). Även partnerskapet mellan akademi, utbildningsleverantörer och offentliga aktörer behöver stärkas. Ett mer systematiskt samarbete mellan lärosäten och privata aktörer (likt det vi ser i Norge) anses som en väg att både höja kvaliteten i utbildningsinsatser och förbättra uppföljningen av dem (ID 3). Slutligen finns ett behov av att skapa en mer systematisk uppföljning och utvärdering av arbetet kring systeminnovation där oberoende aktörer såsom Statskontoret eller Riksrevisionen skulle kunna bidra för att synliggöra området och driva på en snabbare förflyttning (ID 18). En sådan förändring skulle kunna ge området den långsiktighet och legitimitet som i dag ofta saknas, samt bidra till att systeminnovation inte reduceras till punktinsatser utan blir en integrerad del av styrning och utveckling i offentlig sektor. Men för att detta ska hända krävs också att den politiska ledningen faktiskt tycker att dessa frågor är viktiga annars riskerar insatser att stanna vid skrivbordet. Som en deltagare under vår andra workshop uttryckte det: *”Ingen GD vill bli utskälld av sin statssekreterare, och ingen statssekreterare vill bli utskälld av sin minister.”*

Våra förslag bör ses som delar av en trappa av kapacitetshöjande insatser där lågnivåinsatser med hög genomförbarhet är viktiga för att möjliggöra mer komplexa och systempåverkande åtgärder längre upp i trappan. Det handlar inte om att välja mellan högt eller lågt värdeskapande utan om att bygga en progression där varje steg har sin funktion och sitt värde. Vissa insatser, såsom ökad förståelse för möjligheterna med och kontroll av konsultförmedling eller nätverk för erfarenhetsutbyte, är relativt enkla att genomföra och adresserar grundläggande behov som i sig skapar förutsättningar för vidare förändring. Andra, som utveckling av ett nationellt system för ”peer reviews” eller etablering av kompetensstöd och förändringsteam har större potential att påverka på

systemnivå men kräver mer resurser, samordning och långsiktigt arbete. Den kompletterande analysen av genomförbarhet och värdeskapande visar tydligt att de utvalda toppförslagen har olika funktion i den samlade förändringsresan. Tillsammans skapar de en helhet där varje insats bidrar till att steg för steg bygga upp offentlig sektors kapacitet.

9.2 YTTERLIGARE INSATSER MED POTENTIAL

Flera av de insatser som bedömts ha särskilt högt värdeskapande kännetecknas samtidigt av en lägre genomförbarhet. I praktiken innebär detta att det krävs betydande resurser, bred samverkan och politiskt stöd. Trots detta kan de om de genomförs utgöra viktiga steg för att möjliggöra långsiktig förändring i offentlig sektor.

Ett centralt område gäller politiskt ledarskap och samordning. Både behovet av ett starkt politiskt ledarskap med en tydlig vision för systeminnovation och att ge en offentlig aktör ett tydligt mandat och ansvar att samordna detta arbete lyfts fram som viktigt både i empirin och i de internationella jämförelserna. Att formulera en gemensam vision, med konkreta mål och mandatfördelning, förutsätter dock ett politiskt samlat initiativ på högsta nivå, något som i dag saknas. En vision för systeminnovation måste konkretiseras i mål, styrning och budget, samtidigt som en samlande funktion ges mandat att genomföra detta i praktiken.

Även inom digitalisering finns insatser med stor potential men med betydande utmaningar gällande genomförbarheten. Att etablera en nationell struktur för samordning och utveckling av gemensamma digitala lösningar skulle minska dagens fragmentering, där varje kommun i praktiken bygger egna lösningar utan helhetsansvar eller gemensamma standarder. Detta förutsätter att en eller flera aktörer ges tydligt mandat, resurser och legitimitet att samordna och leda inom prioriterade områden som patientdata och digitala medborgartjänster.

Närliggande är insatsen att stärka datainfrastrukturer och möjliggöra delning av data där det pågår vissa positiva insatser i rätt riktning. Många offentliga organisationer sitter fast i föråldrade plattformar, vilket begränsar skalbarhet och interoperabilitet. Därtill är det juridiska ramverket för datadelning ofta otillräckligt eller otydligt och bristen på nationell styrning och enhetliga strukturer skapar osäkerhet och gör att värdefull data inte används på ett effektivt eller säkert sätt. För att lösa detta krävs samordnade investeringar i robust infrastruktur och gemensamma standarder. Trots det höga värdet av sådana satsningar är genomförbarheten begränsad, inte minst eftersom förändringen berör flera lagstiftningsområden, kräver omfattande samordning och en strategisk helhetssyn som idag saknas.

Regeringens nya digitaliseringsstrategi är därför ett välkommet skifte i ambitionsnivå. Den markerar tydligt vikten av samordnad styrning och robust digital infrastruktur, något som i hög grad överensstämmer med de behov och prioriteringar som identifierats i denna förstudies empiri, inte minst genom våra workshops och dialoger med berörda aktörer. Det ligger även väl i linje med våra förslag om att etablera en nationell struktur för gemensamma digitala lösningar samt att stärka dataförvaltning och möjliggöra effektiv och säker datadelning. Att slå ihop PTS och Digg till en gemensam digitaliseringsmyndighet är ett viktigt steg för att undvika otydligt ansvar och ineffektivt dubbelarbete. Ett beslut om en ny digitaliseringsmyndighet bör därför fattas så snart som möjligt för att säkerställa det mandat och de resurser som krävs för att samordna och genomföra digitaliseringsarbetet nationellt.

9.3 BEHOV AV FORTSATT FORSKNING, ANALYS OCH PRAKTISKT ARBETE

Förstudien visar tydligt att förmågan till systeminnovation inom svensk offentlig sektor är fragmenterad, ojämnt fördelad och i flera fall otillräcklig för att möta dagens och framtidens komplexa samhällsutmaningar. Årligen läggs miljardbelopp på kapacitetshöjande insatser med oklara effekter och en bristfällig uppföljning. Det finns ett tydligt gap mellan ambitioner och faktisk kapacitet, särskilt när det gäller att omsätta idéer i konkreta, skalbara och hållbara förändringsinsatser. Detta understryker behovet av fördjupad kunskap, fortsatt analys och praktiskt arbete som kan bidra till ökad systemförståelse, stärkt implementeringsförmåga och förbättrad samverkan över sektorsgränser.

Framtida forskning bör ta sin utgångspunkt i det tydliga gap som identifierats mellan ambitionen att möjliggöra systeminnovation i offentlig sektor och den faktiska kapaciteten att genomföra förändring. För att överbrygga detta gap krävs studier som fördjupar förståelsen för hur kapacitet för systeminnovation kan byggas upp och skalas upp i hela landet. Förstudien visar att många initiativ förblir isolerade och saknar strukturellt stöd för att skalas upp eller få genomslag utanför den egna organisationen. Detta pekar på behovet av studier som inte enbart fokuserar på innovation i sig utan på de systemförutsättningar som krävs för att innovation ska kunna bli en del av ordinarie styrning och verksamhetsutveckling. En annan viktig inriktning för framtida analys är utveckling av metoder för att systematiskt utvärdera effekterna av kapacitetshöjande insatser. Detta skulle möjliggöra en mer evidensbaserad styrning och bidra till att skala upp och premiera insatser som faktiskt fungerar. Ett annat område rör hur kunskap om vad som fungerar sprids mellan organisationer, och varför detta i många fall inte sker trots att det finns goda exempel. Svårigheterna med 'skalbarhet' i insatser är ett

aktivt internationellt forskningsområde där inspiration finns att hämta, och mer systematisk forskning behövs i svensk kontext.¹⁰⁵

Ett särskilt område som framstår som outvecklat är analysen av upphandlingsdata. Trots att stora datamängder om offentliga upphandlingar finns tillgängliga (om än i privat regi) har systematiska analyser hittills inte genomförts. Den stora volymen och komplexiteten gör att få aktörer maktar med uppgiften (inklusive Upphandlingsmyndigheten), vilket försvårar transparens och en ökad förståelse. För att åstadkomma detta krävs riktade forskningsstöd, fortsatta insatser och metodutveckling för fördjupade analyser av såväl innehåll som effekter, och frågan kvarstår vem som ska ha mandat och ansvar att genomföra detta arbete.

Framtida studier kan även vidareutveckla det ramverk för bedömning av kapacitetshöjande insatser som denna förstudie presenterat. Det ramverk som presenteras i denna rapport är ett första försök att systematisera bedömningen av insatserns genomförbarhet och värdeskapande men har tydliga begränsningar som framtida studier kan adressera. Ramverket bedömdes som användbart av både deltagarna under vår andra workshop och av de seniora rådgivarna men flera förbättringsområden har identifierats. Bland annat behöver begreppen "genomförbarhet" och "värdeskapande" förtydligas: vad innebär genomförbarhet för olika aktörer, och vilket värde skapas, för vem och på vilket sätt. Genomförbarhet kräver att man går från idé till konkret förslag, och det behövs kartläggning av vad som faktiskt saknas för att en insats ska kunna genomföras. Ramverket bör också ta hänsyn till att ansvar och mandat ofta förändras över tid, särskilt för insatser med lång tidshorisont där de som initierar inte alltid är samma som de som fullföljer. Det politiska perspektivet behöver förstärkas då viljan att genomföra en insats påverkas starkt av ledningens engagemang och prioriteringar. Vidare bör kostnadsdimensionen nyanseras. Att endast fokusera på direkta kostnader riskerar att dölja de långsiktiga konsekvenserna av att inte agera. Ett mer komplett beslutsunderlag skulle väga in även den typen av alternativkostnad. Ramverket skulle också kunna visa hur enklare insatser fungerar som förutsättningar för mer komplexa åtgärder och därmed stödja en stegvis förändringslogik.

Framtida forskning och utredningar kan utöver ett fördjupat fokus på innehåll, data, och processer för offentlig upphandling även beakta innehållet i den styrning och samordning kring innovations- och systeminnovationsfrågor som faktiskt sker i Sverige. Till exempel kan regleringsbrev och annat tillgängligt material kring samverkan mellan offentliga organisationer analyseras över tid, och jämföras med tillgängliga processer i andra

länder såsom våra exempel från Singapore, Norge, eller andra länder.

Arbetet i Sverige kring frågor som rör systeminnovation behöver framöver bedrivas samordnat, långsiktigt och med tydligt fokus på kapacitetsuppbyggnad i hela offentlig sektor. Det finns också ett uttalat behov av att fördjupa förståelsen för hur en gemensam nationell vision kan etableras och hur politiskt ledarskap kan utövas på ett sätt som driver systeminnovation, inklusive hur nationella visioner omsätts i konkret handling. Det finns en rad länder att hämta inspiration från, bland annat Norge och Singapore. Vi ser det som avgörande att det framtida arbetet leds av en tydlig politisk vision som sätter riktning och skapar gemensamma mål över myndighets-, kommun- och sektorsgränser.

9.4 AVSLUTANDE REFLEKTION

Denna förstudie har visat att kapacitet för systeminnovation inom offentlig sektor är både efterfrågad och nödvändig, men ännu i många avseenden outvecklad och ojämnt fördelad. Trots betydande insatser och goda ambitioner präglas sektorn av strukturella hinder, fragmenterad styrning och svaga incitament för samverkan över sektorsgränser. För att möta de komplexa samhällsutmaningar som Sverige står inför krävs mer än bara enstaka punktinsatser, det krävs ett sammanhållet, långsiktigt och systematiskt arbete med systeminnovation.

Det är tydligt att offentlig sektor i Sverige står inför stora utmaningar, inte minst när det gäller att gå från idéer och ambitioner till faktisk förändring i större skala. Många insatser som görs idag är bra första steg, som att sprida kunskap, bygga nätverk eller testa nya arbets sätt i mindre skala men de leder sällan vidare till bred implementering eller varaktig förändring. Det saknas ofta resurser, ansvar och strukturer för att ta nästa steg: att skala upp, sprida och förankra det som fungerar.

Ett återkommande tema i studien är att det inte finns någon tydlig vision för hur Sverige ska utveckla offentlig sektor i en mer samlad riktning. Många aktörer jobbar engagerat på olika håll men det saknas ett gemensamt mål och en tydlig riktning att samlas kring. Det här gör det svårt att prioritera, samverka och följa upp resultat. Som flera deltagare uttryckte det finns ett stort behov av mer samordning, tydligare ledarskap och långsiktigt stöd för förändringsarbete.

För att lyckas med systeminnovation i praktiken krävs riktade insatser för att bygga kapacitet för förändringsledning, utveckling och uppföljning. Det handlar också om att se till att lösningar inte fastnar i pilotstadiet utan får förutsättningar att spridas och anpassas till olika verksamheter och lokala förhållanden. Här krävs både resurser, rätt kompetens och ett tydligt ansvar för att driva arbetet vidare.

105. List (2022)

Nästa steg är att omsätta kunskap i handling. Det handlar om att bygga starkare strukturer för lärande och samarbete, att skapa bättre stöd för implementering, och att ta fram styrmodeller som gör det möjligt att jobba långsiktigt med komplexa frågor. Framför allt handlar det om att ge offentlig sektor rätt förutsättningar att möta framtidens utmaningar. Detta är inte en enkel uppgift. Men det är nödvändigt för att få till en önskvärd förflyttning.

REFERENSER

AI-kommissionen. (2024). *AI-kommissionens färdplan för Sverige*. Regeringskansliet.

<https://regeringen.se/rapporter/2024/11/ai-kommissionens-fardplan-for-sverige/>

Angelov, N., & Mosaddegh, A. (2024). *Effektiviteten i Sveriges kommuner: Så kan vi spara miljarder utan att tumma på kvaliteten*. Svenskt Näringsliv.

Barne- og familiedepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2025). *Regjeringen med nullvisjon for utenforskap*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-med-nullvisjon-for-utenforskap/id3089970>

Bauer, J. M., Aarestrup, S. C., Hansen, P. G., & Reisch, L. A. (2022). Nudging more sustainable grocery purchases: Behavioural innovations in a supermarket setting. *Technological Forecasting and Social Change*, 179, 121605. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121605>

Blavatnik School of Government. (2024). *Blavatnik Index of Public Administration: Overall results*. University of Oxford. https://index.bsg.ox.ac.uk/posts/overall_results/

Blavatnik School of Government. (2024). *Blavatnik index of public administration 2024 Results report*. University of Oxford.

Boverket. (2024). *Cirkulär ekonomi i Nederländerna 2050*. <https://www.boverket.se/sv/byggande/cirkular-ekonomi/exempel-omvarlden/inom-eu/nederlanderna/>

Capgemini. (2025). Sverige tappar i europeisk digitaliseringsrankning [Pressmeddelande]. <https://www.mynewsdesk.com/se/Capgemini/pressreleases/sverige-tappar-i-europeisk-digitaliseringsrankning-3393562>

CO₂ Performance Ladder. (u.å.). *The Netherlands*. <https://www.co2performanceladder.com/countries/netherlands/>

Dahlström, M., & Hermelin, B. (2022). Smart specialisering som modell för regionalt utvecklingsarbete—Regionalt ledarskap och nya former för samverkan. In *Regioner och regional utveckling*, Ymer (pp. 121–143).

Dal Bó, E., Finan, F., Folke, O., Persson, T., & Rickne, J. (2018). *Economic losers and political winners: Sweden's radical right* [Unpublished manuscript]. Department of Political Science, University of California, Berkeley.

Dickson, Z. P., Hobolt, S. B., De Vries, C. E., & Cremaschi, S. (2024). *Public service delivery and support for the populist right* [Working paper]. London School of Economics.

Dwivedi, Y. K., et al. (2021). Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*, 57, 101994. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002>

Edquist, C., & Quinot, G. (2025). Functional public procurement and innovation – A conceptual framework. *Public Procurement Law Review*, 1, 3–13. <https://charlesedquist.com/2025/03/10/new-article-functional-public-procurement-and-innovation-a-conceptual-framework/>

Erh, J. (2023). Singapore's digital transformation journey. *Journal of Southeast Asian Economies*, 40(1), 4–31. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/27211223>

Eriksson, A., Isaksson, D., & Jovic, V. (2019). *Reserapport – Delegationsresa till Singapore, 20–22 februari, 2019*. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Vinnova, & Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Erlingsson, G. Ó., Sandberg, K., & Bergh, A. (2023). Är reformer smittsamma? En forskningsöversikt om tröghet och förändring i kommunsektorn. *Kommuninvest*.

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From national systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29(2), 109–123. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00055-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4)

Europeiska kommissionen. (2024). *Sweden: Country profile – Benchmarking of national policy frameworks for innovation procurement*. EU Innovation Procurement Observatory.

Famna. (2024/2025). *IOP – Så funkar det: En handbok om hur man ingår ett idéburet offentligt partnerskap*. <https://www.famna.org/wp-content/uploads/2025/02/handbok-steg-for-steg-famna.pdf>

Famna. (u.å.). *Tillväxt och utveckling*. <https://www.famna.org/tillvaxt-och-utveckling/>

Finansdepartementet. (2025). *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/rapporter/2025/05/sveriges-digitaliseringsstrategi-20252030/>

Ganesan, V., Lam, Y., & Lin, D.-Y. (2019). *How Singapore is harnessing design to transform government services*. McKinsey & Company.

Grønn region Vestland. (u.å.-a). *Om prosjektet*. <https://www.gronregionvestland.no/om-prosjektet>

Grønn region Vestland. (u.å.-b). *Hubbane våre – 19 strategiske grøne hubbar med potensial for industriell symbiose*. <https://www.gronregionvestland.no/vaare-hubbar>

Gunnars, F. (2024). *Smartbands, artificial intelligence, and special educational needs: Multifarious behaviorist design for primary education*. Mid Sweden University.

Henry, M., Kirchherr, J., Raven, R., & Hekkert, M. (2024). Bottom-up dynamics in circular innovation systems: The perspective of circular start-ups. *Journal of Industrial Ecology*, 28(2), 320–338. <https://doi.org/10.1111/jiec.13468>

Hermelin, B. (2022). Decentraliserad regional utvecklingspolitik med mål om hållbar regional utveckling: Hur kommer kommunerna in i bilden? *Linköping University Electronic Press*, 133–148.

Hochrainer-Stigler, S., Deubelli-Hwang, T. M., Mechler, R., Dieckmann, U., Laurien, F., & Handmer, J. (2023). Closing the ‘operationalisation gap’: Insights from systemic risk research to inform transformational adaptation and risk management. *Climate Risk Management*, 41, 100531. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2023.100531>

Interreg Europe. (2023). *Food Vision 2030: Ireland’s integrated systems approach for a sustainable agri-food sector*. <https://www.interregeurope.eu/good-practices/food-vision-2030-irelands-integrated-systems-approach-for-a-sustainable-agri-food-sector>

Interreg Europe. (2021). *KEINO Academy for sustainable procurement management*. <https://www.interregeurope.eu/good-practices/keino-academy-for-sustainable-procurement-management>

Interreg Europe. (2025). *Peer review: A fast track to policy solutions*

Jaldemark, J., Mozelius, P., & Öhman, P. (2024). Applying Community of Inquiry in designing higher education lifelong learning courses: The case of the BUFFL-project. In *The Design of Digital Learning Environments* (pp. 193–214). Routledge.

Jaldemark, J., & Öhman, P. (2020). Developing a hybrid and networked educational approach to lifelong learning for organisations and employees. In M. de Laat, T. Ryberg, N. Bonderup Dohn, S. Børsen Hansen, & J. J. Hansen (Eds.), *Proceedings for the 12th International Conference on Networked Learning* (Vol. 12, pp. 47–50). Networked Learning Conference Consortium.

Jaldemark, J., Lindqvist, M. H., Mozelius, P., & Öhman, P. (2024). Building hybrids between higher education and society: Applying a networked work-integrated learning framework in a business administration program. In *Proceedings for the 14th International Conference on Networked Learning Networked Learning Conference* (Vol. 14, pp. 1–4). Networked Learning Conference Consortium.

Kolade, O., & Owoseni, A. (2022). Employment 5.0: The work of the future and the future of work. *Technology in Society*, 71, 102086. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102086>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Meld. St. 30 (2019–2020): En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>

Krathwohl, D. R. (2002). A revision of Bloom’s taxonomy: An overview. *Theory Into Practice*, 41(4), 212–218.

Lidman, L., Gustavsson, M., & Eriksson, A. F. (2022). Innovation support in Swedish municipalities—Challenges on the way to increased innovation capacity in public organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(3), 25–44. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v26i3.7003>

List, J. A. (2022). *The voltage effect: How to make good ideas great and great ideas scale*. New York: Currency.

McKinsey Center for Government. (2017). *Government productivity: Unlocking the \$3.5 trillion opportunity*. McKinsey & Company.

Myndigheten för digital förvaltning & Integritetsskyddsmyndigheten. (2025). *Riktlinjer för användning av generativ AI och kompetenshöjande insatser: Rapport om framtagande av riktlinjer för den offentliga förvaltningens användning av generativ AI och kompetenshöjande insatser på AI-området* (Diarienummer: 2024–4755).

Myndigheten för digital förvaltning. (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI* (Dnr 2024-7510).

Magnusson, J. (2017). *Accelererad digitalisering av offentlig sektor: Förmågor, uppgifter och befogenheter*. SCDI, Institutionen för Tillämpad IT, Göteborgs lärosäten.

Midgley, G., & Lindhult, E. (2021). A systems perspective on systemic innovation. *Systems Research and Behavioral Science*, 38(5), 635–670. <https://doi.org/10.1002/sres.2819>

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2021). *Läget för ledarna: Förutsättningar för ledarskapsutveckling i kommunal vård och omsorg* (Rapport 2021:3)

Netherlands Enterprise Agency. (2024). *How does Innovation Impact Challenge work?* <https://english.rvo.nl/subsidies-financing/kopie-van-sbir-commissioned-innovation/how-does-innovation-impact-challenge>

Nylander, J. (2024). *Kaos för årsredovisningar: Likabehandlingsprincip dubblar fel.* <https://www.jensnylander.com/kaos-for-arsredovisningar/>

OECD. (2022). *The Netherlands' CO₂ Performance Ladder.* https://www.oecd.org/en/publications/2021/09/ipac-policies-in-practice_1a65968e/the-netherlands-co2-performance-ladder_638fec74.html

Papa, R., & Jackson, K. M. (2021). Artificial intelligence and computer design. In R. Papa & K. M. Jackson (Eds.), *Artificial intelligence, human agency and the educational leader* (pp. 33–68). Springer.

Pegelow, A., & Jensen Petrén, G. (2023). *Kan svensk offentlig sektor vara innovativ? En studie om barriärer för digitalisering i svenska kommuner.* Uppsala Lärosäten.

Petrusson, U., Hermansson, C. & Borkmann, A. (2025). Hälso- och sjukvård som norm – Implementering av "patientens rätt" och möjliggörande av personcentrerad hälso- och sjukvård" Gothenburg series in person-centred care 3.

Regeringen. (2021). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030* (Regeringens skrivelse 2020/21:133). Näringsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/03/skr-202021133>

Regeringen. (2025). *Regeringens proposition 2024/25:99: Vårändringsbudget för 2025.* Finansdepartementet.

Regeringen. (2021). *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (Diarienummer N2021/01915). Näringsdepartementet. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2021/06/uppdrag-att-utveckla-en-sammanhallen-datainfrastruktur-for-kompetensforsorjning-och-livslangt-larande/>

Rodríguez-Pose, A., Terrero-Dávila, J., & Lee, N. (2023). Left-behind versus unequal places: Interpersonal inequality, economic decline and the rise of populism in the USA and Europe. *Journal of Economic Geography*, 23(5), 951–977. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbad005>

SkillsFuture Singapore. (2021). *Skills demand for the future economy: Spotlight on Singapore's key growth areas* (1st ed.).

Soni, G., Mangla, S. K., Singh, P., Dey, B. L., & Dora, M. (2021). Technological interventions in social business: Mapping current research and establishing future research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*, 169, 120818. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120818>

Soufani, K., Tse, T., Esposito, M., & Demetriou, G. (2018). *A roadmap to circular economy in EU defence inspired by the case of the Dutch Ministry of Defence.* ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/323178747_A_Roadmap_to_Circular_Economy_in_EU_Defence_inspired_by_the_Case_of_the_Dutch_Ministry_of_Defence

Statens Offentliga Utredningar. (2020:8). *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.* Fritzes.

Statens Offentliga Utredningar. (2024:43). *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning.* Fritzes.

Statens Offentliga Utredningar. (2025:13). *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag.* Regeringskansliet.

Statens offentliga utredningar (2025:63). *Stärkt patient-säkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov.* Regeringskansliet.

Lärosätenskanslersämbetet. (2024). *Lärosätenas uppdragsutbildning: Granskning av effektivitet, kvalitetssäkring och regel efterlevnad* (Rapport 2024:18).

Lärosätenskanslersämbetet. (2024). *Lärosäten och högstskolor: Årsrapport 2024* (Rapport 2024:21).

Vestland fylkeskommune, Innovasjon Norge, & EY. (u.å.). *Vestlandsparteføljen 2.0* [Rapport]. Grønn region Vestland.

Wallenskog, A., & Värja, E. (2025). *Välfärd handlar alltid om människor.* Sveriges Kommuner och Regioner. <https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/skrdebatten/debattartiklar/debattartiklar/valfardhandlaralltidommanniskor.86574.html>

Wa'u, J., & Nambiar, R. (2024). Digital government to counter the effects of COVID-19: The case of Singapore. In L. Chen & F. Kimura (Eds.), *Empowering online public service in Asia: The digital frontier* (pp. 83–112). ERIA.

Zhou, W., et al. (2024). Machine learning embedded hybrid MCDM model to mitigate decision uncertainty in transport safety planning for OAS countries.

Socio-Economic Planning Sciences, 96, 102082.

<https://doi.org/10.1016/j.seps.2024.102082>

Öhman, P., & Jaldemark, J. (2022). Barriers to organisational development in higher education lifelong learning initiatives. In J. Jaldemark, M. Håkansson Lindqvist, P. Mozelius, L.-M. Öberg, M. De Laat, N. B. Dohn, & T. Ryberg (Eds.), *Proceedings for the 13th International Conference on Networked Learning 2022* (pp. 321–325). Networked Learning Conference Consortium.

APPENDIX 1

RAMVERK FÖR BEDÖMNING AV KAPACITETSHÖJANDE INSATSER

För att förstå genomförbarheten har denna delats in i tre delar: tid, kostnad och resurser. Dessa variabler ger tillsammans en helhetsbild av de praktiska och ekonomiska förutsättningarna för att genomföra en insats inom en rimlig tidshorisont. Varje variabel har bedömts på en femgradig skala (1–5), där högre värden indikerar högre genomförbarhet (kortare tid, lägre kostnad och färre resurser) och lägre värden indikerar motsatsen. Därefter beräknas ett genomsnitt (medelvärde) av de tre delbetygen. Bedömningarna bygger på projektgruppens uppskattningar och diskussioner, där kvalitativa bedömningar har översatts till kvantitativa nivåer utifrån de kriterier som redovisas nedan. Ramverket har därefter diskuterats med den seniora rådgivargruppen och under den andra workshopen där det fanns bred samstämmighet om att ramverket är relevant och användbart.

BEDÖMNINGSKRITERIER – TID

- 5: Genomförbart inom det kommande året
- 4: Genomförbart inom 1-2 år
- 3: Genomförbart inom 2-5 år
- 2: Tar 5-10 år att genomföra
- 1: Tar mer än 10 år att genomföra

BEDÖMNINGSKRITERIER – KOSTNAD

- 5: Ingen kostnad; ryms inom befintlig budget
- 4: Låg kostnad; mindre tillägg krävs
- 3: Måttlig kostnad; kräver extra finansiering
- 2: Hög kostnad; kräver särskild budgetpost eller projektfinansiering
- 1: Mycket hög kostnad; kräver omfattande och långsiktig finansiering

BEDÖMNINGSKRITERIER – RESURSER

- 5: En aktör på en nivå (till exempel en kommun); inga nya resurser behövs
- 4: Få aktörer på max en nivå (till exempel två kommuner); liten resursökning
- 3: Flera aktörer på två nivåer; måttlig resursökning
- 2: Flera aktörer och på tre nivåer (kommun, region och statlig myndighet); stora resursinsatser behövs
- 1: Många aktörer på flera nivåer; omfattande nya resurser och stor samordning krävs

En insats som är lätt att genomföra kan fortfarande vara irrelevant, och en insats som är svår kan vara helt nödvändig. Därför kompletteras genomförbarheten med värdeskapande som i vårt ramverk består av två faktorer: samhällsnytta och resiliens. Samhällsnytta handlar om vilken typ av påverkan insatsen har. Om den främst påverkar en enskild verksamhet, till exempel ett projekt på lokal nivå, är effekten begränsad. Om den däremot leder till förändrade arbetssätt mellan kommuner, regioner och

statliga myndigheter, och har brett och långsiktigt genomslag bedöms samhällsnyttan som hög. Resiliens mäter hur hållbar och långsiktigt relevant en insats är. Det är alltså inte bara hållbarhet som livslängd, utan förmågan att leva vidare och anpassas till förändrade behov och förutsättningar. Genom att kombinera dessa två får vi en uppfattning om hur mycket insatsen faktiskt bidrar till att förändra systemet och hur länge effekten förväntas hålla. Varje del bedöms på en femgradig skala och därefter beräknas ett genomsnitt av de två delbetygen.

BEDÖMNINGSKRITERIER – SAMHÄLLSNYTTA

- 5: Högst samhällsnytta; full samverkan mellan kommun, region och statlig myndighet; brett och långsiktigt genomslag
- 4: Stor nytta; samverkan mellan kommun och statlig myndighet eller region och statlig myndighet
- 3: Tydlig nytta; samverkan mellan kommun och region (två nivåer); skapar regionalt och lokalt värde
- 2: Begränsad nytta; en nivå involverad (till exempel endast kommun eller endast region); påverkar främst en lokal eller regional verksamhet
- 1: Mycket låg nytta; påverkar endast en liten verksamhet eller projekt

BEDÖMNINGSKRITERIER – RESILIENS

- 5: Mycket hög resiliens; insatsen är hållbar i över 10 år och kan anpassas till förändrade behov och förutsättningar utan att tappa effekt
- 4: Hög resiliens; insatsen är hållbar i 5–10 år och har god flexibilitet för viss förändring
- 3: Måttlig resiliens; insatsen är hållbar i 3–5 år men kräver viss justering vid större förändringar
- 2: Begränsad resiliens; insatsen är hållbar i 1–3 år och är känslig för förändrade krav eller omvärldsförändringar
- 1: Låg resiliens; insatsen är kortsiktig (<1 år) och blir snabbt föråldrad eller ineffektiv vid förändringar

APPENDIX 2

KRITERIER FÖR NEDLADDNING I OPIC

- Publiceringsdag 2022-01-01 och framåt.
- Fritextordet "utveckling", som grov ersättning för projektets tematiska anspråk på innovation och transformation, användes i följande CPV koder:

Allmän organisationsrådgivning 79411000-8 (08)

Chefsutbildning 80532000-2 (08)

Coachning 79998000-6 (08)

Företags- och managementrådgivning samt tillhörande tjänster 79400000-8 (08)

Företags- och organisationsrådgivning 79410000-1 (08)

Handledning 80590000-6 (08)

Konsulttjänster för företagsutveckling 79411100-9 (08)

Managementtjänster 79420000-4 (08)

- I följande CPV kod användes enskilda unika fritextord "AI", "dialog", "omställning" i separata sökningar:

Utbildningstjänster 80500000-9 (08)







Authors:

Karl Wennberg
Gabriel Karlberg

For questions regarding the report, please contact: Karl.Wennberg@hhs.se



Stockholm School of Economics · Sveavägen 65
P.O. Box 6501 · SE-11383 Stockholm, Sweden
Telephone +46 8 736 90 00 · info@hhs.se
www.hhs.se