

The top half of the cover features a photograph of a city skyline at sunset, with buildings silhouetted against a golden sky. A white dashed grid is overlaid on the image, with a prominent white spiral graphic in the center. The RISE logo is positioned in the upper right corner.

RISE

# Governance Innovation: Regeringens Strategiska Samverkansprogram

**Föreliggande rapport analyserar regeringens samverkansprogram från ett governance innovation-perspektiv. Syftet med analysen är att förstå samverkansprogrammets organisatoriska system, samt ge insikter om hur de har bidragit till innovation inom governance och det svenska innovationssystemet.**

RISE RAPPORT 2022:93

Björn Persson, Policy & Innovation

Daniel Bengtsson, Policy & Innovation



# Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>Intervjupersoner</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Syfte och metod</b> .....	<b>5</b>
1.1 Definitioner .....	5
1.2 Syfte och frågeställning .....	6
1.3 Analytiskt ramverk .....	7
<b>2 Riktning på sökandet</b> .....	<b>11</b>
2.1 Bakgrund till regeringens samverkansprogram .....	11
2.1.1 Målsättning .....	12
2.1.2 Struktur .....	13
2.1 Alternativa samverkansformer .....	13
2.1.1 Utredningar .....	14
2.1.2 Samordnande funktioner inom Regeringskansliet .....	14
2.2 Gemensam sökprocess .....	16
2.3 Expertis i samverkansprogrammen .....	16
2.4 Arbetsgruppernas inriktning .....	18
<b>3 Kunskapsutveckling och spridning</b> .....	<b>20</b>
3.1 Styrning i samverkansgrupper .....	20
3.2 Styrning i arbetsgrupper .....	20
3.3 Mandat i samverkansprogrammen .....	22
<b>4 Resurser</b> .....	<b>24</b>
4.1 Samverkansgrupper .....	24
4.2 Arbetsgrupper .....	24
<b>5 Legitimitet</b> .....	<b>26</b>
5.1 Arena för samverkan .....	26
5.2 Politisk närvaro .....	26
5.3 Samlad expertis .....	27
5.4 Återkoppling kring resultat .....	28
5.5 Generell kritik mot samverkansprogrammen .....	29
<b>6 Slutsatser</b> .....	<b>30</b>
6.1 Ökad proaktivitet .....	30
6.2 Process för framdrift .....	31
6.3 Arena för utveckling och utbyte av kunskap .....	32
6.4 Utveckling framåt .....	33
<b>Om rapporten</b> .....	<b>34</b>

# Sammanfattning

Världen står in för flera komplexa utmaningar, och förändringstakten i utvecklingen accelererar - teknik följer allt mer en exponentiell utvecklingskurva och klimatförändringar är på väg att nå tipping-points som kan skynda på ytterligare förändring. För att hantera detta krävs nya sätt att leda, organisera och samverka över gränser bland aktörer från olika delar av samhället, vilket samlat refereras till som governance innovation. För att kunna öka omställningstakten behöver säkerställas att en mångfald av olika aktörer drar i samma riktning vad gäller att tackla samhällets utmaningar och uppnå gemensamma mål.

Regeringens strategiska samverkansprogram har sitt ursprung under den Socialdemokratiskt ledda regeringen under mandatperioden 2014–2018, där Regeringskansliet har samlat aktörer från akademi, offentlig- och privat sektor med det uttalade målet att möta de viktiga samhällsutmaningar som Sverige står inför. Samverkansprogrammen skiljer sig från tidigare, och alternativa, samverkansformer i sin struktur och upplägg och har reell möjlighet att bidra till innovation inom organisering, styrning och samverkan.

Föreliggande rapport analyserar samverkansprogrammen utifrån ett governance innovation-perspektiv för att förstå hur organisatoriska systemet inom och runt programmen har sett ut, samt ge insikter om hur samverkansprogrammen har bidragit till ny innovation inom governance samt till det svenska innovationssystemet.

Analysen i rapporten har genomfört en organiseringsystem-analys (ORIS-analys). Detta är en analys av det organisatoriska systemet för att förstå hinder och möjligheter runt governance vid samverkan kring, samt introduktion och implementering av innovation och tekniska lösningar. Analysen har genomförts genom intervjuer med deltagare inom samverkansprogrammen samt efterforskning på de processer och strukturer som har omgärdat programmen.

Rapporten har genomförts inom ramarna för ett RISE-projekt som syftar till att mobilisera både RISE och Sverige i stort, inför att på sikt etablera en nationell centumbildning runt governance innovation<sup>1</sup>, vilket bl.a. medfört skapandet av oberoende samverkansarenan Governance Innovation Sverige.<sup>2</sup>

Analysen visar på att samverkansprogrammen har bidragit till att skapa innovation genom sin governance-struktur som särskiljer sig från andra tidigare och samtida initiativ. Samverkansprogrammen utmärker sig bland annat genom de arbetsgrupper där mycket av det konkreta arbetet har genomförts. Inom arbetsgrupperna har experter inom relevanta områden samlats för att samarbeta kring gruppens fokusområde och i snabbare processer ta fram rapporter och kunskapsunderlag som har kunnat tas vidare till mer konkret implementering genom olika initiativ. Ytterligare innovation har åstadkommit genom närheten till politiken, vilket har möjliggjort för Regeringskansliet att lyssna in på samtal mellan deltagande aktörer och på så sätt ta till sig ny information, något som inte är möjligt inom mer traditionella processer inom Regeringskansliet, som exempelvis utredningar. Detta visar på att processer inom samverkansprogrammen gjort

---

<sup>1</sup> [Mobilisering för ett nationellt Governance Innovation Center | RISE](#), 2022-06-11

<sup>2</sup> [Governance Innovation Sverige](#), 2022-03-11

det möjligt för aktörer att samlas kring gemensamma utmaningar och lösningar, samtidigt som en större proaktiv förmåga i att fokusera på långsiktiga utmaningar har etablerats i arbetet. För politiken har iterationshastigheten i kunskapsutvecklingen ökat, vilket bidrar till att öka takten i att få fram politiska beslutsunderlag.

Sammantaget ser vi att samverkansprogrammen har bidragit till governance innovation, och genom struktur, kompetens och etableringen av en arena underlättat för en mångfald av aktörer att vara med och forma framtiden i en önskvärd riktning.

# Intervjupersoner

**Andreas Johansson**, Forsknings- och affärsutvecklingschef, RISE – Deltagare i arbetsgruppen Kunskap/kompetens under Näringslivets klimatomställning och ansvarig inom Omställningslyftet

**Carl Heath**, Senior Forskare, RISE - Ledamot i samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande

**Joakim Jakobsson**, Head of Public Affairs, RISE – Koordinator för RISE medverkan i samverkansprogrammen

**Johanna Sandahl**, Ordförande, Naturskyddsföreningen - Ledamot i samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning

**Jonas Carlehed**, Hållbarhetschef, IKEA Sverige - Ledamot i samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning

**Marcus Hellqvist**, Regeringskansliet - Samordnare för regeringens strategiska samverkansprogram

**Pia Sandvik**, VD, RISE – Ledamot i samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning

**Pär Larshans**, Hållbarhetschef, Ragn-Sells – Ledamot i samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning

**Viveca Bergstrand**, Regeringskansliet - Projektledare för samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning

# 1 Syfte och metod

## 1.1 Definitioner

**Governance** kan definieras som:

- Handlingen eller processen att styra och organisera eller ha uppsikt, över kontrollen och riktningen på något (som ett land eller en organisation)<sup>3</sup>

Governance omfattar i det sammanhanget alla styrande och ledande processer inom: regering, stat, marknad, nätverk, socialt system, lagar, regler, normer eller språk. Det relaterar till samarbeten och beslutsfattanden hos aktörer som har en kollektiv utmaning. Governance inkluderar policy och mål (på olika nivåer), relationer mellan olika aktörer och uppdelning av befogenheter och ansvarsområden, hur aktörer involveras och deltar i beslutsfattande. Förmågor och kapacitet, lärande, ledarskap och samverkansformer ingår också.

Ur ett systemperspektiv kan governance också beskrivas som ett **organisatoriskt system enligt följande definition**: “The Organizing System encompasses both the fundamental beliefs, institutions, and reward systems that enable optimal decisions to be taken across a society, and the structures that manage, control, govern, and influence its population. The best combination of technology and Organizing System that is available dictates the winners...”<sup>4</sup>

**Governance innovation** är ett koncept som är tänkt att fånga in följande dimensioner:

- Innovation i processer, samverkan och policy; beslutsfattande, (själv)styre, ledarskap, organisering och resiliens

Governance innovation handlar om att skapa nya former och system för ledning och organisering för bättre hantering av osäkerhet, föränderlighet, och komplexa utmaningar, samtidigt som konkurrenskraft och resiliens säkras i samhället. Det svarar även mot Sveriges behov av ökad beredskap och förståelse för omvärlds- och paradigmskiften, samt förmåga till snabb och långsiktig systeminnovations- och omställning.

Genom att förstå, förbättra och modernisera ledning och organisering på olika nivåer och platser i samhället, skapar vi en mer tidsenlig governance med förutsättningar för bättre samverkan och beslutsfattande, samt för att lösa målkonflikter och bidra till att nå organisationers och samhällets utvecklingsmål.

**Proaktiv governance** är en form av governance innovation som syftar till utvecklad organisatorisk förmåga att framåtriktat möta utmaningar i nuet genom att öka förmågan att förstå och skapa beredskap på kort och lång sikt. Proaktiv governance handlar om att ta framsynta beslut och agilt agerande och är en kapacitet som bidrar till att leda innovation, styra förändring och accelerera omställning. Proaktiv governance har sin

<sup>3</sup> merriam-webster.com, översatt från engelska, 2022-03-10

<sup>4</sup> Rethinking Humanity, James Arbib & Tony Seba, RethinkX, Juni 2020, s. 5

engelska motsvarighet i begreppet anticipatory governance, med rötter i bland annat vetenskapliga fälten framsyn (eng: foresight) och framtidskunnighet (eng; futures literacy), militärt beslutsfattande, och statsvetenskap.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Världen står in för flera komplexa utmaningar, och förändringstakten i den utveckling som sker accelererar - teknik följer allt mer en exponentiell utvecklingskurva och klimatförändringar är på väg att nå tipping-points som kan skynda på ytterligare förändring.

Digitaliseringen ställer om flera branscher och förändrar vardagen för många människor, och har demokratiserat möjligheten att höras offentligt, och samtidigt utmanat rådande mer toppstyrda och hierarkiska strukturer i samhället. Det växer fram större krav på deltagande och inflytande över samhällets utveckling från medborgare och organisationer.

Fler och större osäkerheter bidrar även till att göra många trender svåra att överskåda och utveckling svår att förutse. I detta landskap av accelererande förändring och ökande osäkerhet tvingas både privata och offentliga aktörer bli mer framsynta, där de anammar en högre iterationshastighet för att snabbare kunna ta fram ny kunskap och kompetens, bättre beslutsunderlag, och innovativa lösningar för att kunna möta den framtid som rör sig emot oss och samtidigt bidra till hållbar omställning.

Den politiska processen har hittills haft svårt att agera och ta ett mer proaktivt förhållningssätt mot systemomställning i denna miljö - dels på grund av att många utmaningar idag är globala medan politiken endast har ett nationellt mandat; politik får svårt att investera pengar för policy inom områden som är under snabb utveckling och där det finns bristfällig kunskap; mycket analys inför beslutsfattande baseras på historisk data; och inte minst så sker mycket arbete fortfarande i silos där kunskap inte delas mellan myndigheter eller andra aktörer, vilket försvårar för makthavare att få en överblick på stora samhällsutmaningar<sup>5</sup>. Liknande hinder finns i stor utsträckning även för aktörer inom den privata sektorn.

Ytterligare en begränsande faktor i Sveriges omställningsarbete är att det ofta saknas en aktör som har givet mandat att genomföra en förändring, eller kan ta ägarskap i en fråga, istället är det nätverk av aktörer som är beroende av varandra för att kunna driva på större systemomställningar. I många frågor som påverkar samhället i stort har till exempel regeringen ett stort ansvar, men inte makt att ensam åstadkomma förändring, inte heller till uppgift att detaljstyra samhällets övriga aktörer.

För att hantera detta krävs nya sätt att leda, organisera och samverka över gränser bland aktörer från olika delar av samhället. Det vi kallar för governance innovation är en central faktor för att kunna öka omställningstakten, säkerställa att en mångfald av olika aktörer har förutsättningar att fatta nödvändiga beslut, samt dra i samma riktning vad gäller att tackla samhällets utmaningar och uppnå gemensamma mål. Dagens governance går från

---

<sup>5</sup> Tönurist, P. & Hanson, A., 2020. Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making, Paris: OECD Publishing



att vara mindre toppstyrt till att frågor blir mer gemensamt ägda, och att kunskap och beslut går från att ha baserats på historiska data och linjära modeller till att också grundas på framsynthet, större proaktivitet och data och att kunskap delas mellan individer, så kallat peer-to-peer,

Föreliggande rapport analyserar regeringens strategiska samverkansprogram i syfte att förstå till vilken del de har lyckats möta de utmaningar som beskrivs här ovan, och bidra till governance innovation genom nya former av organisering, kunskapsutveckling och omställningsarbete. Samverkansprogrammen lanserades under 2016, och löpte då fram till 2018, med målet att möta de viktiga samhällsutmaningar som Sverige står inför. Programmen har sedan genomförts i en andra upplaga från 2019 till 2022, och har skapat forum för samarbete över gränser, där komplexa problem och utmaningar kan lyftas och hanteras.

Rapporten ställer frågan:

- Hur har Samverkansprogrammen bidragit till att förbättra Sveriges organisatoriska system, med avseende på att skapa bättre förutsättningar och villkor för att samverka över gränser, öka iterationshastigheten i kunskapsutveckling inom kritiska områden, samt ta fram nya innovativa lösningar för att möta samhällsutmaningar?

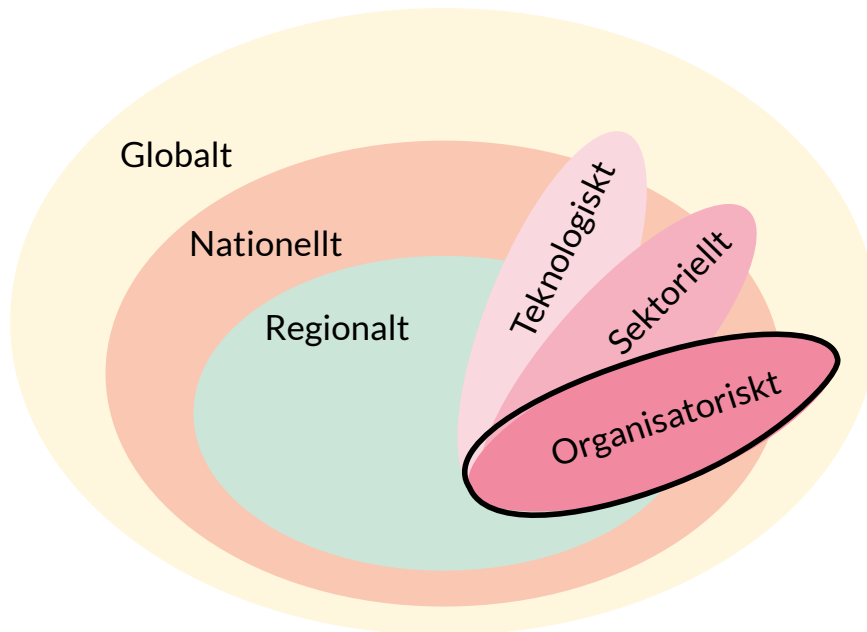
Analysen ämnar ge insikter om på vilka sätt samverkansprogrammen kan anses utgöra och möjliggöra governance innovation på systemnivå. För att möjliggöra förbättringar, samt insikter om hur Samverkansprogrammen bidrar till proaktiv governance i svenska innovationssystemet, så att exempelvis regeringskansli, myndigheter, och näringsliv tillsammans skapar bättre svensk beredskap inför framtiden och kommande utmaningar.

## 1.3 Analytiskt ramverk

Analysen i denna rapport har genomfört vad som härafter kallas en organiseringsystem-analys (ORIS-analys).

ORIS-analysen studerar det organisatoriska systemet (se Figur 1) för att förstå hinder och möjligheter runt governance vid samverkan kring, samt framtagning, introduktion och uppskalning/implementering/spridning av innovation och teknisk utveckling/lösningar.

## Innovationssystem



Figur 1. Samband mellan nivåer av innovationssystem

ORIS-analysen är en praktisk tillämpning som sätter fokus på governance, vidareutvecklad av RISE ur Teknologisk Innovationssystem (TIS) ramverket<sup>6</sup>. TIS-ramverket används av forskare inom innovation för att beskriva processer och strukturer som hindrar eller driver på teknisk utveckling och implementering, men har också använts för att studera social innovation och urbana innovationssystem. Skillnaden är att ORIS inte har en viss teknik som utgångspunkt/inte begränsas till någon konkret teknik eller innovation, utan att det beskriver hur rustat ett organiseringsystem är för att stödja dels teknisk utveckling och innovation generellt, men också samhällsutveckling.

Där TIS-ramverkets fokus ligger på att förstå socio-tekniska system, ligger istället ORIS-analysens fokus på att förstå organisatoriska systemet, alltså de processer och strukturer inom ledning och samverkan som hindrar eller driver på innovation, förändringsarbete och samarbete.

ORIS-analys är också relaterat till vad som kan kallas organisatoriskt innovationssystem (organisational innovation system, OIS) som tittar på organisationer förutsättningar runt innovationssystemet, till skillnad från ORIS som tittar på innovation i organiseringsystemet.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Anna Bergek, S. Jacobsson, B. Carlsson, S. Lindmark and A. Rickne, Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: A scheme of analysis, 2008, *Research Policy*, (37), 3, 407-429.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2007.12.003>

<sup>7</sup>[https://www.researchgate.net/publication/285782128\\_The\\_Organizational\\_Innovation\\_System\\_A\\_systemic\\_framework\\_for\\_radical\\_innovation\\_at\\_the\\_organizational\\_level](https://www.researchgate.net/publication/285782128_The_Organizational_Innovation_System_A_systemic_framework_for_radical_innovation_at_the_organizational_level)

ORIS-analys kan relateras till nationella innovationssystem, vilka definieras som: "A national innovation system (NIS) is shaped by the interaction between various agents within a nation, bound by nation-specified institutions and policies that influence a nation's capability to generate, produce and diffuse innovation".

ORIS-analysen utvecklades under Horizon 2020-projektet RUGGEDISED<sup>8</sup>, och vidareutvecklas under pågående Horizon 2020-projektet MOVE21<sup>9</sup>, och är med i Horizon Europe-projektet Bluerev som startar under hösten 2022.

För att genom ORIS-analys utvärdera governance-kontexten har ett antal parametrar valts för att spegla olika governance frågor av relevans, utvalda under scoping-fasen av denna rapport, inspirerade av TIS-ramverket. Parametrarna är:

- **Riktning på sökandet** - är den process som formar aktörernas beslut om hur de ska använda sina resurser, d.v.s. vilka områden/initiativ de ska arbeta inom och vilka riktningar de ska följa.
- **Kunskapsutveckling och spridning** - är den process genom vilken kunskapsbasen breddas och fördjupas samt kunskap sprids och kombineras i systemet.
- **Resurser** - är den process genom vilken aktörer i systemet bygger upp en resursbas genom att samla ihop och bygga upp finansiellt kapital, humankapital och fysiska resurser.
- **Legitimering** - är den process genom vilken social acceptans skapas för systemets tekniker, aktörer och institutioner bland relevanta intressenter.

Ursprungliga TIS-ramverket innehåller ytterligare 2 parametrar: *Marknadsformering* och *Entreprenöriellt experimenterande*. Dessa bedömdes inte vara relevanta med tanke på sammanhanget, eftersom samverkan i detta fall rör sig i en tidigare fas av innovationsprocessen. Resultaten från Samverkansprogrammen har gett rekommendationer och beslutsunderlag som i följande steg kan vidarebearbetas och först efter den fasen skulle en analys av dessa parametrar kunna göras.

Ifrån dessa parametrar formulerades ett antal frågor, som formade grunden för en intervju med en mindre grupp nyckelpersoner anknutna till Samverkansprogrammen, med olika roller.

Målet med intervjuerna var att få olika perspektiv från personer med direkt erfarenhet av arbete inom samverkansprogrammen, för att analysera hur organisationssystemet har sett ut och utvecklats under processens gång. Analysen baseras på de intervjuade personernas perspektiv på governance och samverkansprogrammen. Denna analys baseras på intervjuer med representanter från RISE och Regeringskansliet, och det är möjligt att aktörer inom samverkansprogrammen som inte har intervjuats har en annan syn på organisering och styrning inom samverkansprogrammen, exempelvis representanter från näringslivet. En fördjupad analys bör innehålla perspektiv från fler aktörer inom samverkansprogrammen.

<sup>8</sup> Report on the Context of Critical Conditions (CCC) process and result for each lighthouse city, 2019, European Commission

<sup>9</sup> Initial governance innovation and capacity context analysis for the Living Labs, 2021, European Commission

Förutom intervjuer genomfördes också en genomgång av arbets- och informationsmaterial för att ge ytterligare förståelse för samverkansprogrammets sammanhang, med målet att få ytterligare ett perspektiv att analysera intervjuerna utifrån, samt kunna placera resultat i bredare kontext. Genomgången guidades av följande frågor:

- Hur har den övergripande organisationsstrukturen sett ut kring samverkansprogrammen?
- Vilka aktörer har medverkat i samverkansprogrammen? Hur har dessa valts ut?
- Hur har processerna för styrningen av programmets inriktning på arbetet sett ut?

## 2 Riktning på sökandet

### 2.1 Bakgrund till regeringens samverkansprogram

Regeringens strategiska samverkansprogram har sitt ursprung under den Socialdemokratiskt ledda regeringen under mandatperioden 2014–2018. Den första upplagan löpte mellan 2016 och 2018 med de uttalade målet att möta de viktiga samhällsutmaningar som Sverige står inför. Då identifierades fem samverkansprogram med olika fokus för att stärka Sveriges globala innovations- och konkurrenskraft<sup>10</sup>:

- Nästa generations resor och transporter
- Smarta städer
- Cirkulär biobaserad ekonomi
- Life Science
- Uppkopplad industri och nya material

Den andra upplagan av samverkansprogrammen, vilka denna analys fokuserar på, startades 2019 som en fortsättning på arbetet med att ta fram innovativa lösningar på aktuella samhällsutmaningar. Denna andra upplaga bygger i stort på föregående samverkansprogram, och samverkansformen har fått fortsätta då deltagare och beslutsfattare var nöjda med resultaten och såg ett värde i att utveckla arbetsformen. Den första upplagan fick en del kritik från Riksrevisionen i en rapport från 2019 (mer detaljer kring Riksrevisionens kritik finns under 5.5), vilket har använts som inspel för att utveckla och förbättra samverkansprogrammen. Samverkansprogrammen avses fortgå till slutet av nuvarande mandatperiod under 2022.

Fyra områden har prioriterats genom skapande av fyra samverkansprogram med olika inriktning, där separata grupper arbetar med idéer och lösningar kopplat till mer specifika frågeställningar. De fyra samverkansprogrammen är:

- Samverkansprogrammet Hälsa och life science
- Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande
- Samverkansprogrammet Näringslivets digitala strukturomvandling
- Samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning

Det är inte tydligt exakt hur processen har sett ut där inriktningen på de fyra samverkansprogrammen valts ut. Flera samverkansprogram har en koppling till den tidigare upplagan av samverkansprogram, där Hälsa och life science är en ren fortsättning på det tidigare samverkansprogrammet kring Life science. Det är dock tydligt att de fyra inriktningarna svarar mot några av samhällets största framtidsutmaningar, och alla

---

<sup>10</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/06/regeringen-lanserar-fem-offensiva-samverkansprogram/>

områden omnämns även som samhällsutmaningar inom vilka satsningar bör genomföras i regeringens forskningsproposition för perioden 2021–2024<sup>11</sup>.

Förändringar i omvärlden har drivit på behovet av samverkan, både över lag, men också inom de fyra prioriterade områdena. Samhället står inför något av ett paradigmskifte just nu där två stora drivkrafter påverkar omvärlden: digitaliseringen och klimatkrisen. För att möta och hantera dessa utmaningar fungerar det inte att sitta i stuprör, nya lösningar kräver samarbeten över gränser och discipliner. Omställning och beslutsfattande behöver gå snabbare, och traditionella arbetssätt behöver då kompletteras med former som ger underlag till mer effektiva beslutsprocesser.

I relation till de snabba förändringar som sker i omvärlden har det vuxit fram en tilltagande frustration i samhället över att politiska systemet upplevs som gammalt och långsamt. Innovation och förändring för att möta de utmaningar samhället står inför förutsätter samverkan på tvären, och en snabbare iterationshastighet i utredningar och innovation. Inom traditionella system blir det i stället ofta stuprör där uppdrag ges till en myndighet som själva tar hand om frågan, en relativt långsam process som trots allt är nödvändig inom politiken för att inte driva igenom förhastade beslut.

## 2.1.1 Målsättning

Målsättningen med samverkansprogrammen är att skapa en gemensam plattform där aktörer från näringsliv, akademi, civila samhället och offentlig sektor samlas för att gemensamt kunna överbrygga utmaningar inom de olika programmens fokusområden.

Utgångspunkten för arbetet har varit att utröna hur organisationer, politik, och samhälle ska agera idag för att möta klimatmålen 2045. Arbetet ska söka svar på frågor kring vad myndigheter, regeringen, och marknadsparter behöver göra. Ingångsvärdet i samverkansprogrammen har varit att komma åt långsiktiga effekter, vilket betyder att siktet inte har varit inställt på läget här och nu, utan på längre sikt. Genom att prioritera framtiden skapas större proaktivitet i att hantera långsiktiga utmaningar och lösningar som ligger på en längre tidshorisont, istället för att endast agera mer reaktivt på de problem och utmaningar som samhället står inför just nu.

Från Regeringens hemsida:

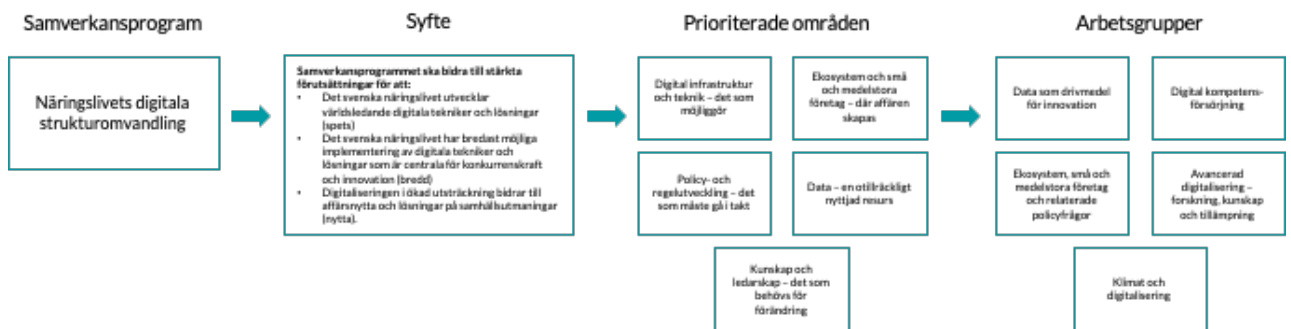
*”Programmen skapar gemensamma forum och nätverk för samarbeten som annars inte hade uppstått, och som utvecklas och stärks långt efter att programmen i sig löpt ut. Där kan komplexa problem lyftas; behov och idéer utvecklas; samt gemensamma prioriteringar och målbilder möjliggöras. Förslag som kan uppfattas som partsinlagor blir starkare, bredare och mer utvecklade när flera aktörer driver på utifrån gemensamma behov. Den faciliterade samverkan som sker genom aktivt processtöd från utpekade myndigheter stärker också fokuseringen i arbete. Programmen bidrar även till att identifiera glapp i systemet - det som inte händer.”<sup>12</sup>*

<sup>11</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/12/forskning-frihet-framtid--kunskaap-och-innovation-for-sverige/>

<sup>12</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-strategiska-samverkansprogram/>

## 2.1.2 Struktur

Strukturen inom samverkansprogrammen har varit sådan att en så kallad samverkansgrupp har hållit i det övergripande arbetet. Inom varje samverkansgrupp har sedan ett antal arbetsgrupper utsetts med fokus på att mer konkret arbeta med lösningar på utmaningar identifierade inom de prioriterade områdena (se Figur 2 för exempel på struktur från samverkansprogrammet Näringslivets digitala strukturomvandling). Exakt hur denna process sett ut har varierat mellan de olika samverkansprogrammen, där arbete och processtöd har utvecklats under arbetets gång.



Figur 2. Exempel på struktur från samverkansprogrammet Näringslivets digitala strukturomvandling

Regeringskansliet har varit den koordinerande parten under arbetets gång, och varje samverkansprogram har letts av en statssekreterare. För mer detaljerad beskrivning av sammansättningen av ledamöter och medverkande i samverkans- och arbetsgrupperna, se avsnitt 4.1 respektive 4.2.

Även tjänstemän i myndigheter som har varit berörda av specifika samverkansprogram har deltagit i möten för att lyssna in och ta hand om relevant material. Vinnova har medverkat som processledare inom arbetsgrupperna, där de har faciliterat samverkan genom att förse deltagare med arbetsytor och processtöd i framtagningen av nya lösningar.

## 2.1 Alternativa samverkansformer

I Sverige finns en lång tradition av samarbete, vilket ofta speglas av begrepp som Saltsjöbadsandan och den svenska modellen. Detta har sitt ursprung i de möten som fördes mellan fackförbund och arbetsgivare för att komma överens om de regler som skulle gälla i arbetslivet, vilket resulterade i Saltsjöbadsavtalet 1938.

För att förstå samverkansprogrammets möjliga värde och bidrag till nya samverkansformer är det viktigt att förstå vilka alternativa former för samarbete kring samhällsviktiga utmaningar som finns, eller har funnits, att tillgå.

### 2.1.1 Utredningar

Inom Regeringskansliet finns mer eller mindre formella former för samarbete kring viktiga frågor. Ett av de mer formella tillvägagångssätten är att tillsätta en utredning, vilket kan vara allt från det mest formella med en parlamentarisk utredning till mindre formella kommittéer med utsedda kommittéledamöter. Kommittéer kan bestå av en person som utses till utredare, och får ett direktiv som de utgår ifrån där de blir som en fristående myndighet rent juridiskt. I detta står utredaren fri från regeringen i sin ståndpunkt till dess att den har lämnat in sin utredning. I utredningar kan även utomstående personer kopplas in vid behov för att bidra med expertis, vilket bildar en sorts samverkan. Fossilfritt Sverige är ett exempel på en utredning som har blivit sammansatt som en arena för samverkan.

Ur ett samverkansperspektiv finns det nackdelar med utredningar, som att regeringen måste hålla avstånd till arbetet där utredningen är sin egen entitet och regeringen kan ta del av slutsatserna. Avståndet till regeringen kan också vara en styrka i att det ger frihet i att driva utredningen. Ett problem med utredningar från ett samverkansperspektiv är att myndigheter som får uppdraget att utreda en fråga ofta gör den i sitt sammanhang utan större samarbete med andra myndigheter och får därmed inte breda perspektiv på frågan som ska utredas. Samtidigt är inte innovation alltid högt prioriterat i utredningar, målet är sällan att ta fram nya lösningar på identifierade problem.

Utredningar kan även ta lång tid, då de först ska tillsättas, sedan genomföras rapporteras, och sedan tas upp som en proposition som kan bli politik. Från idé till utredning och vidare till politik kan de dröja upp till 4–5 år - även om kortare utredningar också förekommer - en tidslinje som i en del fall är för långsam för att samhället ska kunna hålla samma förändringshastighet som omvärlden.

Det som saknas i utredningsväsendet är förmågan att understödja utredare med andra resurser, så som olika expertkompetenser för att understödja en utredare med olika metoder, kvalitativa som kvantitativa, utforskande och analytiska. Kvaliteten på en utredning avgörs i stort av utredarens enskilda kompetens och förmåga att rekrytera kompetens.

Den minst formella samverkansformen som finns inom Regeringskansliet är rena möten eller konferenser. Dessa är dock mer volatila som samverkansarenor då de hänger på att det finns intresse från någon minister som driver frågan och arrangerar möten. Till sist finns även interdepartementala arbetsgrupper, så kallade IDA-grupper, vilket är den vanligaste formen av samverkan inom Regeringskansliet. IDA-grupper tillsätts för att samordna kring olika frågor över både kortare och längre tid. IDA-grupper leds av en statssekreterare och arbetet sker inom Regeringskansliet utan utomstående medverkan.

En fördel med utredningar är att resultaten väger tungt och kan bidra med mer direkta inspel till lagförslag än vad samverkansprogrammen har möjlighet till.

### 2.1.2 Samordnande funktioner inom Regeringskansliet

Regeringen kan inrätta olika organ för att skapa samordning kring tvärssektoriella frågor, organ, eller funktioner, som bland annat kan benämnas som råd, forum, expertgrupper med mera. Arbetet inom denna typ av funktioner sker främst inom Regeringskansliet,



men även utomstående aktörer kan bjudas in att medverka vid behov<sup>13</sup>. Till exempel kan ett råd få i uppdrag att samordna regeringens arbete inom ett område. Samordning i råd har pekats ut som en funktion med möjlighet att konkretisera regeringens politik och sätta den i ett sammanhang genom sitt samordnande arbete<sup>14</sup>. Exempelvis tillsatte regeringen ett tvärsektorielt råd för totalförsvaret och krigsberedskap i maj 2022. Målet med rådet är att öka kunskaper hos deltagare i rådet, samt bidra till kunskapsutbyte mellan staten och näringslivet kring viktiga frågor för totalförsvaret och krigsberedskap för att skapa gemensamma bilder av behov för att säkra samhällsviktiga funktioner vid krisituationer<sup>15</sup>.

Ett annat exempel på hur denna typ av tvärsektorieell samverkan har sett ut är det nationella innovationsrådet, vars arbete startades under 2015. Från slutet av 2021 är rådet nedlagt och arbetet är nu en del av Regeringskansliets ordinarie verksamhet. Likt samverkansprogrammen var innovationsrådets mål att bidra med lösningar på de stora utmaningar samhället står inför och verka för ett konkurrenskraftigt och hållbart Sverige. Ytterligare likhet finns i att innovationsrådet, precis som samverkansprogrammen, även hade ledamöter från akademi och näringsliv, tillsammans med fyra statsråd med ansvar för olika frågor. Målet med innovationsrådet var att få upp innovationsfrågor på agendan, och det har funnits öronmärkta medel i statsbudgeten för innovationsrådet att jobba med. Det finns en bild av att innovationsrådets arbete inte har lett till några direkta myndighetsuppdrag eller konkreta reformer, samt att de öronmärkta medlen inte lyckades användas. Vad detta beror på är inte klart, och ligger utanför ramarna i denna rapport.

En viktig skillnad mellan innovationsrådet och samverkansprogrammen är dock arbetsgrupperna som inte fanns i den tidigare satsningen. Deltagare i både innovationsrådet och samverkansgrupperna tenderar att vara personer som sitter på hög strategisk nivå och som kan ha svårt att hinna med och driva arbetet. Inom arbetsgrupperna har personer med mer tid kunna engagera sig, och där har även mycket av den praktiska samverkan skett samt där man har arbetat fram förslag på lösningar till aktuella utmaningar.

Samverkansprogrammen pekas ut som en unik samverkansform jämfört med alternativen till samarbeten som nämns här ovan, bland annat på grund av att de ligger så nära regeringen, och som i nuläget endast finns i Näringsdepartementet. Under perioden från start 2019 har samverkansprogrammen utvecklats och fått högre status då de har knutit både statssekreterare och fler myndigheter till sig. En fördel med samverkansprogrammen är att arbetet leds av statssekreterare inom Regeringskansliet, och även att det är statssekreterare från fler departement vilket bidrar till att sammankoppla fler delar av Regeringskansliet. Regeringskansliet äger även processen kring arbetet i samverkansprogrammen, vilket också särskiljer från utredningar där Regeringskansliet inte är med i själva processen. Jämfört med utredningar möjliggör

---

<sup>13</sup> Arbetsgrupper och andra osjälvständiga organ inom Regeringskansliet, Statsrådsberedningen Regeringskansliet, SB PM 2021:2

<sup>14</sup> Regeringens styrning i tvärsektorieella frågor: En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter (2022). Statskontoret.

<sup>15</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/regeringen-tillsatter-tvasektoriellt-rad-for-totalforsvar-och-krisberedskap/>

samverkansprogrammen också en snabbare process, något som behövs för att hålla jämn takt med den snabba utvecklingen i omvärlden som sker idag.

## 2.2 Gemensam sökprocess

Samverkansprogrammen har bidragit till att frångå stuprör och har sänkt trösklar i samarbeten mellan medverkande myndigheter och departement. Inom både samverkans- och arbetsgruppernas möten har parter fått sitta och diskutera under konstruktiva former, vilket lett till större samsyn i frågor som annars hade hanterats separat av berörda myndigheter och departement. Detta har i längden bidragit till framväxten av nya myndighetsnätverk, där exempelvis myndigheter har kommit närmare både varandra och närmare näringslivet, vilket inte har skett tidigare då rätt plattform inte har funnits för detta.

Samverkansprogrammen har blivit ett sätt för Regeringskansliet att på ett mer agilt sätt förstå behov inom olika områden, och snabbare kunna omsätta den kunskapen i instruktioner till myndigheter eller i politik. Myndigheter har även medverkat i samverkansarbete, till exempel Vinnova som har haft öronmärkta medel för att kunna hantera innovationer som uppstår inom samverkansprogrammen. Genom att samverkansprogrammets deltagare är experter inom sina områden och kommer från olika sammanhang ökar sannolikheten att idéer och resultat som förs fram gemensamt faktiskt kan bidra med en lösning på identifierade samhällsutmaningar. Att kunna forma innovationsprojekt direkt från samverkansprogrammets beredning ökar iterationshastigheten i statens arbete med att gå från idé till handling, då ny kunskap och nya underlag kan tas fram på kortare tid,

## 2.3 Expertis i samverkansprogrammen

Målet med samverkansgrupperna har varit att samla aktörer från olika delar av samhället. Andelen ledamöter från offentlig sektor, näringsliv, akademi etc. har varierat mellan de olika samverkansprogrammen. Ledamöter kan kategoriseras i fyra olika grupper baserat på sin bakgrund: statliga företag och institutioner, näringsliv, akademi och bransch- och intresseorganisationer. Sett över alla samverkansprogram har det funnits flest representanter från bransch- och intresseorganisationer med totalt 30 ledamöter, följt av näringslivet med 22 ledamöter, sedan akademien med 18 ledamöter och sist statliga företag och institutioner med 16 ledamöter. Ledamöter från olika bakgrunder var relativt jämnt fördelade över samverkansprogrammen, där varje kategori utgjorde någonstans mellan 20–35% av ledamöterna. Det samverkansprogram som stod ut i fördelningen av ledamöter var Näringslivets digitala strukturomvandling där 48% av ledamöterna kom från bransch- och intresseorganisationer och endast 10% från statliga företag och institutioner.

Även fördelningen mellan män och kvinnor har varit relativt jämn bland ledamöterna i samverkansprogrammen. Över lag har det varit fler kvinnliga ledamöter, totalt 56% mot 44% män. Även i de individuella samverkansgrupperna har det varit något fler kvinnor än män, med undantag för Näringslivets digitala strukturomvandling där 11 män och 10 kvinnor medverkat.

Tabell 1. Fördelning av ledamöter i samverkansprogrammen

	Statliga företag/ institutioner	Näringsliv	Akademi	Bransch/ Intresse- organisationer
Hälsa och Life science	23%	23%	23%	32%
Kompetensförsörjning och livslångt lärande	22%	26%	17%	35%
Näringslivets digitala strukturomvandling	10%	19%	24%	48%
Näringslivets klimatomställning	20%	35%	20%	25%

Att få en jämn fördelning av representanter från olika typer av organisationer och bakgrunder är med största sannolikhet omöjligt. Vad som kan lyftas som en svaghet är att flera deltagare kommer från större, etablerade organisationer, medan mindre aktörer inte är representerade i samma utsträckning. Även om ledamöter i samverkansgrupperna är utsedda på personmandat går det inte att komma ifrån att de i många fall kommer från stora företag eller institutioner som sannolikt ökar chanserna till att bli utvald till programmen.

Aktörer har även haft olika förutsättningar i sitt deltagande. Personer från exempelvis myndigheter och större företag har kunnat arbeta med uppdraget som en del av sina vanliga arbetsuppgifter, medan deltagare från SMF eller ideella föreningar inte har haft samma ekonomiska och tidsmässiga möjlighet. Deltagare kan också ha skiljt sig i huruvida de har medverkat och drivit sin egen eller sin aktörs agenda inom programmen, eller om de har deltagit på uppdrag av sin organisation. Aktörer med större resurser har inte bara kunnat medverka i större grad, utan då också haft möjlighet att driva arbetet i en riktning som är önskvärd och fördelaktig för just dem. Att mäta hur mycket tid och resurser en aktör kan delta med eller har deltagit med kan vara svårt, men är värt att undersöka för att få till en större jämvikt i aktörernas resurser. Ett alternativ hade varit att inkludera fler SMF eller ideella föreningar i eventuella fortsättningar på samverkansprogrammen.

Ytterligare en faktor som kan ha påverkat arbetet är att den direkta sakkunskapen varierat mellan deltagare, från de med direkta kunskaper inom arbetsområdet till mer uttalade generalister vars bidrag till sakfrågorna kan ha varit mer begränsade. Alla dessa faktorer kan ha haft inverkan på samverkansprogrammets resultat, där de främst kan förklara skillnader i tillvägagångssätt och framdrift mellan samverkans- och arbetsgrupper.

Sett till Triple Helix-modellen, som visar på samverkan över gränser inom kunskapsekonomin mellan universitet, offentlig- och privat sektor<sup>16</sup>, är relevanta aktörer representerade inom samverkansprogrammen. Det perspektiv som möjligtvis saknas är från den fjärde gruppen representanter som finns med i den utökade Quadruple Helix-modellen: media och individer från allmänheten<sup>17</sup>. Argumentet för att inkludera den fjärde gruppen är att den allmänna diskursen i samhället, representerad genom media, påverkar nationella innovationssystem och är viktig för att kunna prioritera områden för innovation och kunskapsutveckling. Inom samverkansprogrammen skulle allmänhetens perspektiv ha kunnat tas tillvara på i början när riktningen på arbetet utformades för att få in ytterligare perspektiv i processen. Att fånga upp allmänhetens perspektiv i arbetsgruppernas arbete ter sig mindre attraktivt, då gruppernas arbete har gått ut på att ta fram förslag på konkreta lösningar, en process som kan ha varit för komplex för att ta in perspektiv från lekmän. Relevanta intressenters perspektiv och behov borde dock ha funnits med i arbetsgruppernas process för att säkerställa att de förslag som togs fram åtminstone inte fick några negativa påföljder för den breda allmänheten. Det är inte klart från denna analys om någon sådan konsekvensanalys genomfördes inom samverkansprogrammen.

Även om det aldrig går att säkerställa att alla aktörer är med i en process, och det kan finnas enskilda aktörer som i teorin skulle kunnat ha något att bidra med till Samverkansprogrammen, så gick det, utöver ovan resonemang, inte att i analysen peka ut någon särskild grupp aktörer som saknar vederbörlig representation. Det ska dock tilläggas att någon djupare analys av ålder, etnicitet etc. inte har genomförts.

## 2.4 Arbetsgruppernas inriktning

Det är samverkansgrupperna som har prioriterat fram och tillsatt olika arbetsgrupper, och då även satt den övergripande inriktningen på arbetet inom samverkansprogrammen. Arbetsgrupperna har i sin tur varit den del av samverkansprogrammen där mycket av det konkreta arbetet med innovativa lösningar har skett.

Hur arbetsgrupperna har tillsatts har varierat något mellan de olika samverkansprogrammen. I programmet Kompetensförsörjning och livslångt lärande skickade Regeringskansliet med sex områden för arbetsgrupper att arbeta inom, och ledamöterna identifierade sedan ytterligare fyra relevanta områden att skapa arbetsgrupper kring. I programmet Näringslivets klimatomställning har tillsättningen av arbetsgrupperna innehållit intervjuer utförda av samverkansprogrammets projektledare med de individuella ledamöterna. Under intervjuerna fick ledamöterna svara på hur de såg på sakfrågor kopplat till samverkansprogrammet, sitt eget bidrag till arbetet och var de såg att arbetet borde vara när samverkansprogrammen är klara.

Ledamöter fick även själva skicka in svar på frågor kopplat till vilka samhällsutmaningar de såg framför sig, resultaten sammanställdes sedan till ett dokument med

<sup>16</sup> Etzkowits, H. & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix – University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development, *EASST Review*, 14, p.14-19.

<sup>17</sup> Carayannis, E.G. & Campbell, D.F.J. (2009). 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': Towards a 21<sup>st</sup> century fractal innovation system, *Int. J. Technology Management*, 46, p. 201-234

ingångsvärden för samverkansgruppen. För att identifiera arbetsgruppernas fokus undersöktes återkommande teman i ingångsvärdena, vilka även ställdes emot flertalet rapporter och färdplaner för att säkerställa att relevanta områden kom att täckas in i arbete. I detta steg utkristalliserades ett antal fokusområden, olika många för varje samverkansprogram, som till sist förankrades med ledamöter. Liknande processer ska ha använts inom andra samverkansgrupper.

Arbetsgrupper har utsetts löpande under samverkansgruppernas arbete, och det har setts som en fördel att nya arbetsgrupper har kunnat tillsättas när nya behovsområden har identifierats. Arbetsprocessen har skapat en större proaktiv förmåga inom samverkansprogrammen genom att utgå från utmaningar som är relevanta på sikt, och handlar inte endast om att hantera nuvarande problem eller symptom på mer djupgående utmaningar. Istället bidrar samverkansprogrammen starkare till att forma framtiden i en önskvärd riktning, en förflyttning från ett mer reaktivt förhållningssätt som lättare kan identifieras i utredningar som i många fall tillsätts när ett problem väl har identifierats. Under arbetets gång har det även funnits en kontinuerligt lärande och utvecklande av information, då samverkansgrupperna har fått möjlighet att ta del av pågående arbete i arbetsgrupperna och ge inspel till det vidare arbete – vilket har skapat en mer iterativ process för att nå slutresultatet.

## 3 Kunskapsutveckling och spridning

### 3.1 Styrning i samverkansgrupper

Samverkansgrupperna har haft möte fyra gånger per år, möten som har haft en tydlig agenda och en generellt sett strikt struktur. Mycket av arbetet har skett innan mötena, framför allt i arbetsgrupperna. På mötena kan upp till 50 personer ha deltagit, där många har varit tjänstemän som har lyssnat in på samtalen, där endast de 20 ledamöterna (vid tillfällen så få som 10) har deltagit i konversationen. Utöver ledamöterna har nästan alltid en till två ministrar eller statssekreterare från olika departement varit med på samverkansgruppsmötena för att lyssna in på konversationen. Detta har gjort att mycket av det som har tagits upp på mötena har realiserats, då politiken har varit närvarande under diskussionerna och kunnat ta relevant information vidare.

Den största delen av samverkansprogrammen har ägt rum under coronapandemin, vilket lett till att arbetet nästan enbart har genomförts digitalt. Detta har medfört både för- och nackdelar för arbetet. Nackdelar i att ledamöter inte har kunnat mötas och skapa kontakt på plats mer än under några av de tidiga mötena i processen. Det digitala formatet kan även bidra till att diskussioner blivit stelare och att åsikter inte har förts fram i samma grad som de hade gjorts i ett fysiskt format. Detta på grund av att det inte varit möjligt att prata enskilt med andra deltagare, samt att åsikter som förs fram görs så inför en större grupp där det blir svårare att ha en konversation mellan alla aktörer samtidigt. Fördelar av digitala arbetsprocesser är att det har skapat ett mer inkluderande sammanhang, bland annat genom att deltagare lättare har kunnat medverka från större delar av landet.

Samverkansgrupperna har styrt inriktningen på arbetet genom att tillsätta arbetsgrupper inom prioriterade områden, inom vilka utvalda deltagare har jobbat med att komma fram till mer konkreta lösningar på identifierade utmaningar. Beslut i samverkansgrupperna har baserats på konsensus mellan ledamöterna, vilket har lett aktörer till att hantera målkonflikter och olika intressen genom att mötas kring viktiga frågor i ett neutralt forum.

Det har inte funnits olika roller inom samverkansgrupperna, alla ledamöter har deltagit på samma premisser. Det har dock funnits möjlighet för ledamöter att engagera sig mer i arbetet genom att ta sig an en ordföranderoll i någon av arbetsgrupperna. Hur beslut har tagits har varierat mellan samverkansprogram. I många fall har processen varit framväxande under arbetets gång, där det har dröjt från 6 månader upp till ett år innan en tydlig process har befasts. Detta har skapat viss oreda i uppstarten av några av samverkansprogrammen, och en mer formaliserad process hade kunnat undvika missförstånd och underlättat arbetet.

### 3.2 Styrning i arbetsgrupper

Arbetsgruppernas arbetsprocess har varit friare än den i samverkansgrupperna. Det har funnits väldigt lite pekpinningar ovanifrån, från samverkansgrupper eller Regeringskansliet, kring hur arbete ska genomföras eller hur arbetsgruppernas resultat

ska se ut. Regeringskansliet har inte sagt vad som ska göras, utan har i stället skänkt en struktur och arena för samverkan, där aktörer kan mötas och jobba tillsammans. Arbetsgrupperna har varit självorganiserande och utformat sina egna arbetsformer med tiden, ett möjligt resultat av den friare strukturen jämfört med samverkansgrupperna. Representanter från Regeringskansliet har suttit med och lyssnar in på de diskussioner som förts inom arbetsgrupperna och har på så vis kunnat ta till sig och föra information vidare. Regeringskansliet har inte fått vara med och styra i arbetsgrupperna, då det hade närmast sig en form av ministerstyre. Dock har det upplevts att representanter från Regeringskansliet vid tillfällena gått utanför arbetsgruppernas ramar och tagit en större roll i arbetet.

I och med att arbetsgrupperna har letts av olika personer har arbetet varit väldigt personberoende, vilket har lett till att arbetsformerna har blivit allt mindre lika med tidens gång. Drivande projektledare och engagerade deltagare har lett till mer konkreta resultat, medan andra arbetsgrupper har lagts ner eller anammats andra processer för att passa deras deltagare.

Arbetsgrupperna har haft processledda workshops för att komma fram till lösningar, under vilka mer konkret arbete med sakfrågorna har genomförts mellan samverkansgruppsmötena. Något som har varit viktigt för att få framdrift i arbetet, då samverkansmötena endast har skett fyra gånger per år. Främst har arbetsgrupperna i samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande haft fördelen av processtöd från Vinnova, där myndighetspersoner med uppdrag att arbeta i aktuella frågor har medverkat som stöd. Att alla samverkansprogram inte har haft samma möjlighet till processtöd kan ha lett till minskad förmåga att dra nytta av arbetsgruppernas kapacitet. Ökat processtöd ger även förutsättningar för mer effektiv framdrift i arbetet.

Inom Arbetsgrupperna har underutskott skapats för att kunna hantera större frågor, grupper som har tagit vidare mer konkreta frågeställningar och fokusområden till en yta att ta fram lösningar på. I underutskotten har deltagarna även fått möjligheten att ha med sig Regeringskansliet som lyssnar på dialogen och kan ta vidare idéer och förslag.

Ett exempel på hur arbetsgrupper och underutskott har gett resultat kan ses i Omställningslyftet. Omställningslyftet var ett underutskott som började med diskussion mellan Naturskyddsföreningen och IF Metall, två olika föreningar som i många sammanhang inte nödvändigtvis ha samma mål. Genom arbetsgruppen hittade de en gemensam fråga att driva kring kompetensförsörjning, vilket växte vidare med en större blandning av aktörer.

Resultaten från arbetsgruppernas arbete presenteras och förankras med ledamöter i de samverkansgruppsmötena som hålls fyra gånger om året. Inför mötena har arbetsgrupperna förberett en sammanfattning av sitt arbete vilket har presenterats för samverkansgruppen för diskussion och dialog. På dessa möten har olika arbetsgruppers resultat kunnat kopplas samman, samtidigt som det har gett ledamöter i samverkansgrupperna en möjlighet att följa arbetet i arbetsgrupperna och att göra inspel i processen. En begränsande faktor i mötena har varit att allt som sägs nedtecknas och tas om hand, något som kan ha hindrat diskussioner då det har upplevts som en väldigt formell process.

### 3.3 Mandat i samverkansprogrammen

Samverkansgrupperna har inget eget beslutsmandat, utan kan endast ge rekommendationer som sedan tas upp av Regeringskansliet och går genom ordinarie instanser. Samma sak gäller för arbetsgrupperna. Resultat och rekommendationer kan även tas vidare genom andra kanaler, exempelvis att organisationer tar över arbetet och fortsätter driva frågan internt eller i fortsatt samverkan med andra.

Ett stort värde som pekas ut i samverkansprogrammen är framförallt möjligheten till utbyte av kunskap, erfarenhet och perspektiv mellan deltagare från olika bakgrunder. Detta framhålls som ett mjukare och mer svårfångat värde med större betydelse än de mer konkreta resultat som kan mätas i antal rapporter och regeringsuppdrag. Denna bild bekräftas även i enkäter utskickade av Regeringskansliet som har besvarats av deltagare i samverkansprogrammen, där den senaste enkäten som författarna fick tillgång som skickades ut den 29 oktober 2021 hade totalt 213 respondenter. Det deltagarna upplevde att deras samverkansprogram bidragit till i störst utsträckning var dels en gemensam problemformulering (67% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet), dels till nyttig kunskap för deltagarna (67% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet). Mindre medhåll fick påståendet om att det bidragit till en påskyndad beslutsprocess (31% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet).

På frågan om vad samverkansprogrammen har potential att bidra till kommer "identifiering av lösningar som Sverige bör kraftsamla kring inom stora samhällsutmaningar" (72% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet) överst, följt av "identifiering av lösningar som Sverige bör kraftsamla kring som kan bidra till att stärka Sveriges innovations- och konkurrenskraft" (69% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet). Längst ner på listan kommer "genomförande av aktiviteter" (36% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet) och "mobilisering kring dessa aktiviteter" (44% höll med i hög utsträckning eller helt och hållet). Överlag ser alltså deltagare ett större värde i att samlas kring en riktning i arbetet och identifiera lösningar i större utsträckning än att faktiskt genomföra lösningar. Detta kan vara ett resultat av samverkansprogrammets struktur, där arbetsgruppernas resultat har varit just att identifiera lösningar och ge rekommendationer, och där det faktiska genomförande har skett utanför samverkansprogrammen.

Att rekommendationer från samverkansprogrammen inte nödvändigtvis ger konkreta resultat kan ses som en viss svaghet, då mycket arbete har lagts ner på en fråga som sedan inte resulterar i något. Exempelvis togs det inom samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning fram förslag från arbetsgruppen Upphandling på en upphandlingspanel för att stötta inom specifika upphandlingar kring hållbarhet, cirkularitet och systemförändring. Förslaget motsattes dock av Upphandlingsmyndigheten som varit delaktiga i arbetsgruppens arbete med frågan. I en 15-sidig inlägga menade de att det som beskrevs i förslaget till viss del redan görs av myndigheten idag. I detta fall var Upphandlingsmyndigheten en viktig aktör för att få till en förändring, utan deras engagemang var det svårt att genomföra förslaget. Dock fick Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag i februari 2022 för att göra den offentliga



upphandlingen cirkulär och fossilfri, vilket kan kopplas till den ursprungliga rekommendationen från arbetsgruppen<sup>18</sup>.

Det ska också nämnas att flera rekommendationer från samverkans- och arbetsgrupperna har lett till tydliga resultat utanför samverkansprogrammen. Bland annat togs en rekommendation fram under samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande för att utveckla datainfrastruktur för just kompetensutveckling och livslångt lärande inom både den privata och offentliga sektorn. Arbetet från arbetsgruppen resulterade i ett regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Vetenskapsrådet, Universitets- och högskolerådet, Statistiska centralbyrån, Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Vinnova för att ta frågan vidare<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/02/okat-fokus-pa-cirkular-och-fossilfri-upphandling/>

<sup>19</sup> <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2021/06/uppdrag-att-utveckla-en-sammanhallen-datainfrastruktur-for-kompetensforsorjning-och-livslangt-larande/>

## 4 Resurser

### 4.1 Samverkansgrupper

Varje samverkansprogram har bestått av en samverkansgrupp med cirka 20 ledamöter som har inkluderat företrädare från näringsliv, akademi och civilsamhället så väl som det offentliga samhället. Utifrån syftet med samverkansprogrammet har ledamöterna i samverkansgrupperna arbetat fram ett antal prioriterade områden för att styra arbete inom programmet. Antalet prioriterade områden har varierat mellan samverkansprogrammen, och ligger mellan fem och åtta.

Inom varje samverkansgrupp har det funnits en statssekreterare som har lett samverkansgruppsmötena, och de 20 ledamöterna har alla deltagit i samma typ av roll och gemensamt lett samverkansgruppernas arbete. Knutet till varje samverkansprogram har det även funnits en intern styrgrupp inom Regeringskansliet, bestående av statssekreterare från varje samverkansprogram närmast berörda departement. De statssekreterare som har suttit med i styrgrupperna har i många fall även deltagit på samverkansgruppsmötena. Att flera statssekreterare medverkade vid samverkansgruppsmötena bidrog till att kompetens inom fler politikområden kunde täckas under mötena. Styrgruppernas arbete har även besått av att hantera och förankra arbetet inom Regeringskansliet.

Alla samverkansgrupper har utsett ett antal arbetsgrupper, vars fokus har varit att ta fram förslag på mer konkreta lösningar inom specifika områden. Antalet arbetsgrupper har varierat mellan samverkansprogrammen, där samverkansprogrammet Hälsa och Life Science har haft minst antal arbetsgrupper med fyra och programmet Kompetensförsörjning och livslångt lärande har haft flest med tio.

### 4.2 Arbetsgrupper

Totalt 27 arbetsgrupper har satts ihop över alla fyra samverkansprogram, där varje arbetsgrupp har bestått av utvalda experter från olika organisationer och med olika kompetens. Om samverkansgruppernas uppgift har varit att komma fram till *vad* som behöver göras, exempelvis ta fram lösningar inom specifika områden, så har arbetsgruppernas roll varit att arbeta fram förslag på *hur* detta kan göras.

Arbetsgrupperna har pekats ut som en nyckel för samverkansprogrammets resultat, då mycket av arbetet i samverkansprogrammen har skett i just arbetsgrupperna. Varje arbetsgrupp har haft en ordförande, som har varit en ledamot från den tillhörande samverkansgruppen. Till skillnad från samverkansgruppernas ledamöter har inte alla deltagare i arbetsgrupperna suttit på lika höga poster till vardags, vilket gett dem mer utrymme att dedikera tid till arbetsgrupperna. Deltagare har även kunnat gå in och ut ur arbetsgrupper, vilket gett ytterligare flexibilitet då nya kompetenser eller ersättare till fullbelagda deltagare kan tas in vid behov. Ytterligare en aspekt som har lyfts som positiv i intervjuer är att deltagare från andra aktörer än de som är representerade i

samverkansgrupperna har deltagit i arbetsgrupper. Detta har gett en större bredd i möjliga deltagare och kompetenser som har varit med och bidragit in i arbetet.

Vinnova har varit med och faciliterat samverkan i arbetsgrupperna, dels genom att tillhandahålla ytor i Microsoft Teams där deltagare har kunnat samlas kring en neutral plats, dels genom att agera som processtöd i arbetet. I rollen som processtöd har Vinnova faciliterat samverkan mellan de olika aktörerna för att hjälpa dem på rätt väg.

## 5 Legitimitet

### 5.1 Arena för samverkan

Den dialogplattform som har skapats har gett mycket värde för både regeringen och övriga deltagare. Det har funnits ett stort värde i att komma till en gemensamt ägd process kring vilken fler aktörer kan samlas och känna ett gemensamt ansvar för att få samarbete och innovation att fungera. Många företag vill komma bort från skyttegravsrigg och hitta en plats där de inte behöver känna att det är ”vi mot dem”. Många aktörer upplever att de värnar om samma frågor, och har genom samverkansprogrammen fått en plattform där de kan titta på komplexa frågor tillsammans och hitta gemensamma beröringspunkter att samverka kring.

Att Regeringskansliet inte har varit med och styrt arbetet, utan istället faciliterat övergripande processen och skänkt en arena har gjort att näringslivet och politiken har kommit närmare varandra. Genom att man arbetar i en process tillsammans har man ett större gemenskap och ett engagemang att ta saker vidare.

Många deltagare har varit vana vid att tänka kring vilket mandat de själva har och att ha tydliga ramar i sitt arbete, vilket har luckrats upp under arbetet i samverkansprogrammen. Detta har lett till viss förvirring kring hur materialet från samverkansprogrammen kan och ska användas och vilken roll de som deltagare har. Efter att ha kommit in i processen allt mer under arbetets gång har fler förstått att samverkansformen är ett sätt att undvika diken och låsningar. Det har gett större möjligheter till överhörning bland aktörer som normalt sett skulle stå en bit ifrån varandra, exempelvis SSAB och Naturskyddsföreningen som båda har medverkat med en representant i samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning. Genom dialoger har de hittat frågor som berör dem båda och som de kan hitta gemensamma lösningar inom. Detta utbyte, och att samverkansprogrammen har gett en känsla av att åstadkomma något har lett till positiva toner från näringslivet.

### 5.2 Politisk närvaro

En styrka i samverkansprogrammen är att arbetet har skett så nära makten, och att man kan visa på att det finns ett politiskt engagemang som har möjlighet att vara med och påverka. Att Regeringskansliet har hållit i processerna har gett arbetet en status, närhet till handling ger det en tyngd. Organiseringen inom både samverkans- och arbetsgrupper har inneburit snabbare processer, där Regeringskansliet har kunnat lyssna in på diskussioner och snabbt ta till sig samtal för att få en förståelse för ett problem eller insikter kring dess lösning.

Vet deltagare om att de som sitter nära makten finns med i närheten av arbete och kan ta till sig material och vända på stenar för att få framdrift i förändring, så gör det något med tron på att processen kan leda till något. Det ses inte bara som en diskussionsklubb. Att få en känsla av att de diskussioner och arbete som görs inom programmen leder till verklig förändring betyder mer än ett rundabordsamtal där diskussionen kanske inte leder till något mer än ett kortare meningsutbyte.

För regeringen har det även inneburit fördelar, där de samlar experter och aktiviteter som ligger nära dem själva och deras egna intressen. De kommer närmare samtalen som förs, får en snabbare iterationshastighet i förståelsen för relevanta frågor, och kan använda detta som inspel i den politiska processen.

## 5.3 Samlad expertis

Att lyckas samla deltagare från ett brett spektrum har varit en styrka för samverkansprogrammen. Genom att samla aktörer från olika branscher och bakgrunder har deltagarna tvingats hitta gemensamma nämnare, ta ställning till vad som är viktigt och vad som bör prioriteras inom varje samverkansprogram. Denna typ av process där olika världsbilder möts och måste ta hänsyn till varandra svetsar samman människor. Samverkansprogrammen har även skapat legitimitet genom att det har varit en hög närvaro bland ledamöterna, som även sitter på starka mandat med en stor kompetens och ett driv i arbetet för att åstadkomma förändring.

Beslut om vilka ledamöter som skulle ingå i samverkansgrupperna har varit ett regeringsbeslut. Urvalsprocessen har varit ett internt arbete på Regeringskansliet, där målet har varit att fånga upp relevanta perspektiv och expertis inom del olika inriktningarna på samverkansprogrammen. I processen har det funnits kriterier kring jämställdhet och spridning av aktörer, för att säkerställa en bredd av deltagare med olika bakgrunder. Ledamöterna har varit utsedda på personmandat och personligheten hos de medverkande har varit en viktig del utöver deras kompetens, exempelvis har det funnits en målsättning att få med personer som är en del av lösningen på de utmaningar som identifierats inom programmen och inte vara individer med åsikter. Ytterligare en viktig parameter har varit att personerna i fråga ska ha mandat och drivkraft att kunna och vilja åstadkomma en förändring. Nämnda experter har även genomgått en intervjuprocess för att bli slutgiltigt utvalda till ett samverkansprogram.

För personer utanför Regeringskansliet har urvalsprocessen upplevts som otydlig, likaså vilka kriterier som har använts för att identifiera relevanta deltagare. Kritik kan riktas mot att det har varit en allt för sluten och icke-transparent process. Det finns en risk att kända namn, etablerade aktörer och stora organisationer blir utvalda utan en bredare sökning, vilket kan leda till att relevanta perspektiv missas (se även 2.3).

Urvalsprocessen för deltagare i arbetsgrupperna har varit mer öppen och flexibel jämfört med valet av ledamöter till samverkansgrupperna. Fler personer har deltagit i arbetsgrupperna än i samverkansgrupperna, det har även varit möjligt för deltagare att gå in och ur arbetsgrupper. Medverkande i arbetsgrupperna har kunnat bjudas in av ledamöter i samverkansgrupperna, men även personer och organisationer utanför samverkansgrupperna har kunnat tipsa om deltagare till arbetsgrupperna. Detta har gett arbetsgrupperna en större bredd av deltagare, men riskerar likt samverkansgrupperna en viss exkludering då inbjudningar spridits ryktesvägen och relevanta deltagare kan missas. Frågan har uppstått om dessa aktörer gynnas mer än andra i denna typ av samverkan, just av anledningen att de tillhör större etablerade organisationer som har närmare till att bli tillfrågade i sammanhanget och då får större påverkan på arbetet<sup>20</sup>. I

<sup>20</sup> <https://www.dn.se/debatt/varning-for-den-misslyckade-industripolitikens-aterkomst/>

vilken grad detta påverkar det faktiska arbetet och resultaten från samverkansprogrammen är inget som denna rapport kan svara på, men är en fråga som bör undersökas närmare inför en eventuell fortsättning för samverkansprogrammen.

## 5.4 Återkoppling kring resultat

Kritik har förts fram mot att ledamöter inte har fått någon direkt återkoppling kring vad deras arbete har lett till, vilket i den tidigare upplagan av samverkansprogrammen gjorde att deltagare från näringslivet, enligt intervjuer, inte såg nyttan med arbetet eller att deras egen insats faktiskt ledde till några faktiska resultat.

Under nuvarande mandatperiod har Regeringskansliet blivit bättre på att ge deltagare återkoppling på vad arbetet leder till, vilka effekter det har fått, och vad de har varit med och medskapat. Inom en del samverkansgrupper har det funnits en tydligare spårbarhet där det man har kommit fram till inom programmen har tagits om hand och gett konkreta resultat.

Trots detta kan Regeringskansliet fortfarande bli bättre på denna punkt. Deltagare har lagt ner tid i arbete som inte leder någonstans, då satsningar och arbetsgrupper har lagts ner. För att skapa större legitimitet kring programmen kan en sammanställning av beslut och myndighetsuppdrag som har kommit till som ett resultat av arbete i samverkans- och arbetsgrupper behöva tas fram och kommuniceras till deltagare.

Även arbete som inte har lett till formella resultat kan vara värda att lyfta fram och återkoppla kring. Mycket kunskapsutbyte har skett inom samverkansprogrammen, vilket just är ett värde som lyfts fram som en positiv effekt av arbetet i samverkansprogrammen: utbytet av idéer och erfarenheter som kan leda till nya insikter. Att fånga upp detta mer implicita resultat och återkoppla kring de mer mjuka värdena kunde vara av nytta för deltagarna, men något som även är svårt att sammanställa. I undersökningar genomförda av Regeringskansliet där deltagare har fått svara på frågor relaterat till arbetet i samverkansprogrammen visar resultaten av majoriteten av deltagare anser att arbetet har bidragit till att ge dem nyttig kunskap och nyttiga samarbeten i nya konstellationer. Skulle nya undersökningar genomföras hade det varit av intresse att ställa frågor kring vilken typ av nyttig kunskap deltagarna känner att de har tillskansat sig.

Att förbättra återkopplingen kring resultat är inte helt okomplicerat. Gemensamma möten där resultat och slutsatser presenteras för deltagare i samverkans- och arbetsgrupper riskerar att ta tid från redan uppbokade personer, samtidigt som det även finns risken att sammanställningar i rapporter blir skrivbordsprodukter som få tar till sig. En lösning hade varit att ge återkoppling på varje avslutad satsning och rapport inom arbetsgrupperna, specifikt till de personer som medverkat i arbetet men även i ett mer generellt forum där fler personer skulle kunna se vad en arbetsgrupps arbete har resulterat i.

## 5.5 Generell kritik mot samverkansprogrammen

Kritik har framförts mot samverkansprogrammen, främst genom en rapport från Riksrevisionen som tittade på den första upplagan av programmen som löpte mellan 2016–2019. Kritiken centrerade bland annat kring vad Riksrevisionen refererade till som en ovanlig organisering i samverkansprogrammen som försvårade myndigheters överblick av insatser som gjordes. Kritik riktades även mot att ingen uppföljning av samverkansprogrammets arbete, resultat, eller genomförande av initiativ planerades eller genomfördes. Riksrevisionen lyfter dock den politiska överhörningen som möjliggörs när statssekreterare medverkar vid möten som något unikt för samverkansprogrammen som inte har funnits i andra samverkansformer.

Riksrevisionen konstaterade även att beslutsprocesser in samverkansprogrammen var något bristfälliga, där det hade saknats en systematisk process för prioritering av områden och insatser. Detta i kombination med ett intryck av att det fanns en förvänta inom samverkansprogrammen att arbetet skulle leda till snabba och konkreta resultat utan tydliga målbilder.

Även viss politisk kritik har framförts, vilken har fokuserat på att initiativet från Socialdemokraterna mer har skapat ett mötesformat som mest bidragit till diskussioner men inga verkliga resultat. Sverigedemokraterna har även pekat på kritiken som framfördes i Riksrevisionens rapport och yrkat på att regeringen bör göra en grundlig utvärdering av de genomförda samverkansprogrammen, samt säkerställa att punkterna som kritiserades av Riksrevisionen skulle åtgärdas inför nästa upplaga av samverkansprogrammen<sup>21</sup>.

Samverkansprogrammen har tagits väl emot av näringslivet, där representanter har varit engagerade i arbetet, vilket lett till att en del politisk kritik har motverkats samtidigt som kritik från just näringslivet har varit sparsam. Den kritik som har framförts från näringslivet kring den tidigare versionen av samverkansprogrammen är att det har varit otydligt i vad man faktiskt deltog i. Det fanns en frustration att man inte såg att det kom något ut av arbetet – återkopplingen från Regeringskansliet och Vinnova var inte tillräckligt bra för att visa på de resultat som faktiskt kom av samverkansprogrammen.

---

<sup>21</sup> Motion till riksdagen 2020/21:273 med anledning av skr. 2019/20:185 Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram, Tobias Andersson, m.fl. (SD)

## 6 Slutsatser

Analysen visar på att samverkansprogrammen har inneburit ett nytt sätt att organisera samverkan mellan olika aktörer, och bidrar med en neutral yta som är olik tidigare existerande samverkans- och utredningsformer. Genom att samla aktörer från en bredd av bakgrunder, och samtidigt ha närheten till regeringen, har samverkansprogrammen lyckats skapa en ny typ av samverkansarena där individer och organisationer kan samlas kring stora frågor och utmaningar, och där arbeta fram konkreta svar och lösningar på dessa. Att samverkansprogrammen i någon mån har varit neutrala har även möjliggjort att aktörer med olika fokus kan mötas och dela sina åsikter för att skapa samsyn kring viktiga frågor. Som exempel kan nämnas de idéer som har kommit fram diskussioner mellan Naturskyddsföreningen och IF Metall som nämndes i tidigare rapporten (se 3.2).

En tydlig governance innovation som samverkansprogrammen har gett är den nära kopplingen till, och engagemanget från, politiken. Genom att myndigheter och Regeringskansliet har lyssnat in på samtal och varit redo att ta resultat vidare genom den politiska apparaten har ny information kunnat tillgås och ageras på snabbare. Samtidigt har detta lett till tydliga resultat från många av samverkansprogrammen.

Nya angreppssätt inom governance har även funnits i den självorganiserande struktur som funnits i både samverkans- och arbetsgrupper, där arbetsprocesser varit framväxande och blivit mer definierade över tid tillsammans med processtöd från Vinnova. Ett närliggande område som också står ut från ett governance perspektiv är den relativt låga graden av toppstyrning. Det har i samverkansprogrammets funnits en tydlig inriktning, den övergripande inriktningen har satts av Regeringskansliet och de mer specifika fokusområdena har bestämts av samverkansgrupperna. Utöver denna styrning har både samverkans- och arbetsgrupper varit relativt autonoma i sina arbetsprocesser och resultat från styrvån ovanför dem. Samverkansgrupper har arbetat utan direkt påverkan från Regeringskansliet, och arbetsgrupper har haft friheten att forma sitt arbete och sin deltagarlista oberoende av den övergripande samverkansgruppen – här är det dock värt att påminna om att ledamöter från samverkansgrupperna har medverkat som ordförande i arbetsgrupper, samt att ledamöter har fått möjlighet att ge inspel till arbetsgruppernas resultat under de kvartalsvisa samverkansmötena.

### 6.1 Ökad proaktivitet

Flera processer inom samverkansprogrammen pekar även på att organisationssystemet kan leda till större proaktivitet i hanteringen av stora samhällsutmaningar – det vi kallar proaktiv governance. Dels, som nämns ovan, har Regeringskansliets möjlighet att lyssna in på samtal gjort det möjligt för dem att skapa snabbare förståelse för aktuella utmaningar och frågeställningar, och därigenom kunna agera snabbare genom den politiska processen. Arbetet i samverkans- och arbetsgrupperna har även visat på proaktivitet, dels genom samverkansgruppernas förmåga att tillsätta arbetsgrupper löpande när relevanta fokusområden har identifierats och genom arbetsgruppernas något självständiga arbetsprocess som har kunnat formas efter behov för att ta fram lösningar inom de prioriterade områdena. Båda faktorerna, samverkansgruppernas möjlighet att tillsätta arbetsgrupper och arbetsgruppernas självständiga arbetsformat,



kan bidra till att undvika begränsningar på grund av "path dependence", alltså att tidigare beslut låser in arbetet på utvalda spår utan möjlighet att ändra inriktning som svar på förändringar i omvärlden. Processerna i samverkansprogrammen stämmer överens med definitioner på proaktiv governance, där inriktningen på arbetet är att identifiera önskvärda riktningar och målbilder för att kunna forma framtiden genom löpande framsyn och experimentering i innovations- och policyprocesser, istället för att endast förutse och reagera på framtiden<sup>22</sup>.

Den proaktiva förmågan inom samverkansprogrammen har även drivits fram av ett långsiktigt tänkande, där nuvarande problem eller symptom på mer djupgående utmaningar prioriteras i lägre utsträckning än de utmaningar som ligger längre fram på horisonten. I enighet med definitionen på proaktiv governance tar samverkansprogrammen sikte på att ta Sverige mot en mer önskvärd framtid, och genom ett mer reaktivt arbetssätt kunnat identifiera både mål och lösningar under processens gång. Detta är något som inte finns i lika stor utsträckning i andra samverkansformer, vilka detaljeras mer under 3.1. Under arbetets gång har det även funnits en kontinuerligt lärande och utvecklande av information, då samverkansgrupperna har fått möjlighet att ta del av pågående arbete i arbetsgrupperna och ge inspel till det vidare arbete – vilket har skapat en mer iterativ process för att nå slutresultatet.

Problematiken i samverkansprogrammen är dock att de löper över en bestämd tidsperiod, och kan därför inte bygga upp en större institutionell förmåga inom framsyn och proaktiv governance. En förhoppning är att individuella aktörer tar med sig delar av processen tillbaka till sina organisationer och arbetar för att implementera liknande organisationsstrukturer, samt långsiktiga och itererande processer för att möta kommande utmaningar och bidra till en förflyttning mot långsiktiga målbilder.

Ytterligare en svaghet kopplat till proaktivitet är processer och strukturer som inte har varit väldefinierade inom samverkansprogrammen, jämfört med exempelvis hur det ser ut inom utredningsväsendet där en etablerad praxis kan följas. För att få mer långsiktig framdrift i en potentiell ny omgång av samverkansprogrammen krävs att processer blir mindre ad hoc, och att en tydligare arbetsstruktur etableras, exempelvis genom ett utökad processtöd från myndigheter som har funnits inom en del samverkansprogram under den nuvarande upplagan. Införseln av tydligare strukturer och processer har möjligheten att öka proaktiviteten ytterligare genom att ge arbetet tydligare ramar och arbetsmoment för deltagare att förhålla sig till. Detta kan handla om att effektivt kunna identifiera relevanta utmaningar, eller att ha en tydlig process för att arbeta fram innovativa lösningar.

## 6.2 Process för framdrift

Arbetsgrupperna har varit en faktor som har bidragit till samverkansprogrammets framgång och innovation. Samverkansgrupperna har satt den övergripande inriktningen och stämt av arbetets fortgång under de fyra samverkansgruppsmötena per år, men varit begränsade i just de fåtaliga mötena och i många fall de högt uppsatta ledamöternas brist

---

<sup>22</sup> Tönurist, P. & Hanson, A., 2020. Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making, Paris: OECD Publishing

på tid. Där har arbetsgrupperna varit en nyckel i att få framdrift i arbetet genom att kontinuerligt arbeta med lösningar på de frågor och utmaningar som har identifierats av samverkansgrupperna. Framgången har bland annat berott på att arbetsgrupperna har haft möjlighet att forma sitt arbete utan strikta förhållningsregler uppifrån, samtidigt som de har bestått av en sammanställning deltagare med relevant expertis och erfarenhet med tid och engagemang att lägga på arbete. Ytterligare en framgångsfaktor är, som nämns ovan, att Regeringskansliet har varit med och kommit närmare de diskussioner som har förts inom arbetsgrupperna, samt att de har stått redo att ta resultat vidare till mer konkreta åtgärder. Detta har lett till en snabbare process för både utveckling och överföring av kunskap mellan deltagare och till Regeringskansliet, en viktig faktor för att arbeta mot systemomställning inom de olika programmens fokusområden.

Processen och processtöd är något som har lyfts fram som en nyckelfaktor i framdriften av arbete inom både samverkans- och arbetsgrupper. Detta har skett antingen genom löpande processledning från Vinnova, vilket har varit fallet i samverkansprogrammet kompetensutveckling och livslångt lärande, eller genom ledning av projektledare med visst stöd från Vinnova under kortare perioder. Stödet har varit viktigt för organisering och genomförande inom programmen, och har varit en möjliggörare för framdriften inom samverkansprogrammen.

## 6.3 Arena för utveckling och utbyte av kunskap

Genom samverkansprogrammen har en arena för kunskapsutveckling byggts upp, där utbyte av erfarenheter har kunnat ske mellan deltagare från olika bakgrunder. Något som flera intervjupersoner pekar på som en viktig del i arbetet, att skapa förståelse och hitta gemensamma nämnare mellan aktörer som i vanliga fall skulle stå längre ifrån varandra.

Det är inte bara de individuella aktörerna som har bidragit med sin kunskap och erfarenhet in i samverkansprogrammen, den kunskap som har skapats inom programmen har även i viss mån filtrerat tillbaka ut i de deltagande organisationerna. Exempelvis har ett förtroende etablerats mellan aktörer, där en djupare relation har etablerats även utanför samverkansprogrammen. Ett annat värde som är svårt att mäta är hur organisationer har kunnat ta inspiration ur samverkansprogrammen in i sin dagliga verksamhet. Att kunskap och en generell innovationsanda har förts över från samverkansprogrammen till deltagande organisationer har kommit fram under de intervjuer som genomförts inom denna rapport, vilket visar på att samverkansprogrammets skapar ett bredare värde än de rekommendationer som tagits fram under arbetets gång. Hur mycket organisationer har förändrats eller inspirerats som resultat av deltagande i samverkansprogrammen har dock skiljt sig mellan aktörer. Deltagande organisationer som redan innan samverkansprogrammen arbetade branschöverskridande med frågorna inom programmen har enligt analysen förändrat den egna organisationen i mindre utsträckning, jämfört med aktörer som arbetar mer inom sin egen bransch i det dagliga arbetet.

## 6.4 Utveckling framåt

Samverkansprogrammen har varit inne på sin andra upplaga, och om det blir en tredje omgång återstår att se efter innevarande mandatperiod. I nuvarande form finns det strukturer att bygga vidare på i en fortsättning, och aspekter som kan behöva förändras för att skapa bättre förutsättningar framgent.

En styrka att bygga vidare på är att visa att det finns ett tydligt politiskt engagemang i arbetet, där deltagare ser att det finns en möjlighet att vara med och påverka utvecklingen framåt, och att det inte bara blir en diskussionsklubb. Detta visar att det inte är tillräckligt att endast samla aktörer från olika bakgrunder och föra samtal för att lyckas med samverkan. Governance innovationen bygger på att det finns en tydlig väg från samtal, beslut, resultat till konkret handling. Denna väg måste vara tydlig för deltagare både innan och under processen, annars riskerar engagemang att dala när deltagare inte känner att de får någon återkoppling eller ser att deras arbete resulterar i något konkret.

För eventuella efterföljande upplagor bör medverkande aktörer ses över mer noggrant för att säkerställa en jämn fördelning mellan universitet, offentlig- och privat sektor. En jämn fördelning mellan större och mindre organisationer bör också inkluderas för att få med deltagare med liknande resurser till deltagande, vilket ser till att agendan inte enbart sätts av större organisationer med mer resurser som kan driva arbetet framåt. För att lyckas involvera mindre aktörer krävs att de får förfrågan om deltagande i ett tidigt skede för att kunna planera och avsätta resurser för deltagande i samverkansprogrammen.

För att bibehålla det engagemang som har funnits från deltagare i både samverkans- och arbetsgrupper hade en viss ekonomisk kompensation varit fördelaktig, vilket också hade kunnat skapa momentum i att ge vissa frågor en skjuts framåt, tills det säkerställts att någon/några aktörer tagit över initiativet. Det har i nuvarande upplaga inte funnits några pengar inom samverkansprogrammen. Deltagande har skett på frivillig och obetalt basis, där processen har varit beroende av att personer och organisationer har varit villiga att lägga tid på arbetet. För många aktörer finns en övre gräns för hur mycket tid som går att lägga utan ekonomisk ersättning. En del frågor kan möjligtvis även få snabbare framdrift om deltagare kunde rättfärdiga en större del arbetstid i projekten. Det kan också argumenteras att ekonomisk kompensation inte skulle bidra i någon större utsträckning till samverkansprogrammets resultat, utan istället endast skulle skapa en större administrativ börda.

En fortsatt utveckling att bygga vidare på är att undersöka om modellen bakom samverkansprogrammen kan användas för att få politisk framdrift i fler områden. Exempel på områden där modellen skulle kunna appliceras är försörjningsberedskap eller civilförsvarsfrågor – områden som är komplexa, högst relevanta och som kräver samverkan från aktörer från olika områden, och framförallt områden där det måste hända saker för att samhället ska kunna möta de utmaningar vi står inför.

# Om rapporten

Rapporten är framtagen inom RISEs strategiska utvecklingsprojekt Mobilisering för Governance Innovation Center som löpte mellan 2020-2022. Initiativ till, och finansiering av, rapporten kommer från RISE med målet att öka kunskap och utveckling inom governance innovation.

För mer information om RISEs arbete inom governance innovation, besök gärna [vår hemsida](#) eller [Governance Innovation Sverige \(GOVIS\)](#).

Ingen av författarna till rapporten har medverkat i arbetet inom regeringens strategiska samverkansprogram.

Vi vill tacka alla intervjupersoner som har delat med sig av sina erfarenheter från arbetet i samverkansprogrammen, samt tacka Regeringskansliet som har försett oss med material från samverkansprogrammets arbete vilket har bidragit till analysen.

## Om RISE

I internationell samverkan med akademi, näringsliv och offentlig sektor bidrar vi till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. RISE 2 800 medarbetare driver och stöder alla typer av innovationsprocesser. Vi erbjuder ett 100-tal test- och demonstrationsmiljöer för framtidssäkra produkter, tekniker och tjänster. RISE Research Institutes of Sweden ägs av svenska staten.

**Regeringens strategiska samverkansprogram lanserades under mandatperioden 2014–2018, där Regeringskansliet har samlat aktörer från akademi, offentlig- och privat sektor med det uttalade målet att möta de viktiga samhällsutmaningar som Sverige står inför. Samverkansprogrammen skiljer sig från tidigare, och alternativa, samverkansformer i sin struktur och upplägg och har reell möjlighet att bidra till innovation inom organisering, styrning och samverkan.**

**Föreliggande rapport analyserar samverkansprogrammen utifrån ett governance innovation-perspektiv för att förstå hur organisatoriska systemet inom och runt programmen har sett ut, samt ge insikter om hur samverkansprogrammen har bidragit till ny innovation inom governance samt till det svenska innovationssystemet.**

**Rapporten har genomförts inom ramarna för ett RISE-projekt som syftar till att mobilisera både RISE och Sverige i stort, inför att på sikt etablera en nationell centrumbildning runt governance innovation, vilket bland annat medfört skapandet av oberoende samverkansarenan Governance Innovation Sverige.**

RISE – Research Institutes of Sweden  
ri.se / info@ri.se / 010-516 50 00  
Box 857, 501 15 BORÅS

Samhällsbyggnad/Policy & Innovation  
RISE Rapport: 2022:93  
ISBN: 978-91-89711-33-4

**RI.  
SE**