

Datum
2019-07-09

Upprättad av
Ludvig Kimby
Bearbetat av
Arja Helena Kautto
till en bilaga för
Livsmedelsverkets rapport
angående RU Vildsvin



Bilaga 3

Sammanfattning

Förenklingslabb vildsvin – en workshopserie inom ramen för Livsmedelsverkets regeringsuppdrag att analysera och lämna förslag på förenklade förfaranden för avsättning av vildsvinskött på marknaden

Tillväxtverkets förenklingsuppdrag

Tillväxtverket verkar för att regler som påverkar företag ska vara ändamålsenliga samt lätta att förstå och följa. Administrativa kostnader till följd av onödig byråkrati ska minska liksom andelen små och medelstora företag som upplever regler som ett tillväxthinder. Företagen ska få ett gott bemötande och god service i kontakten med myndigheter.

Behov att utveckla arbetssätt för utveckling och innovation

Flera undersökningar visar att företagens administrativa kostnader till följd av regler och företagens syn på regelkrångel och myndighetskontakter utvecklas i fel riktning.¹ Denna bakgrund och en snabb teknisk utveckling i samhället ställer krav på offentlig sektor att stärka sin förmåga att:

- snabbt anpassa regler till nya förutsättningar,
- utveckla regler och verksamhet med fokus på målgruppernas behov,
- utveckla digitala tjänster som motsvarar nutidens förväntningar på tillgänglighet och funktionalitet,
- utgå från ett helhetsperspektiv och se till effekten, såväl kostnader som värde, av regler och kontroll.

Vi ser att utvecklingsinsatser i offentlig sektor ofta genomförs i ”stuprör” utan en samlad analys av olika verktyg som kan användas för att uppnå ett resultat i linje med reglernas syfte och utan onödigt regelkrångel. Bristande medborgarfokus och frånvaro av helhetsperspektiv lyfts fram i flera aktuella rapporter.² Det finns en ökad efterfrågan avseende samverkan över organisationsgränser för att lösa utmaningar och utveckla effektivare offentliga tjänster som utgår från privatpersoners och företags behov.³ Vi bedömer att samråd med berörda målgrupper ofta är begränsat och sker relativt sent i regelgivningsprocesser. Endast ca hälften av de konsekvensutredningar som granskas av Regelrådet bedöms som godtagbara.⁴ Möjligheten att minska regelkrånglet med t.ex. information och digitala tjänster utforskas sällan i samband med regelgivning. Å andra sidan utvecklas digitala tjänster utan att möjliga regeländringar har beaktats. Digital verksamhetsutveckling tenderar att ses som avgränsade

¹ Se Tillväxtverkets rapporter om Företagens villkor och verklighet (tillvaxtverket.se/statistik/vara-undersokningar.html) och om Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft (tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/battre-regler/foretagens-kostnader.html).

² Se Expertgruppen för digitala investeringar, slutrapport (data.riksdagen.se/dokument/H6B347).

³ Se e-Sam (e-delegationen) om metod för utveckling i samverkan (www.esamverka.se/stod-och-vagledning/).

⁴ Se Regelrådets årsrapport 2018 och www.regelradet.se/granskningen-i-siffror.

och isolerade IT-projekt med fokus främst på myndighetens inre effektivitet.⁵ Med ett oförändrat arbetssätt är det svårt att uppnå förändring.

Förenklingsdesign och förenklingslabb

Förenklingsdesign och förenklingslabb är Tillväxtverkets benämningar på metod och forum för samskapande förenklingsinsatser som kan genomföras samlat i hela kedjan från regler, regeltillämpning, tillståndsprocesser och tillsyn, till information och digitala tjänster. I grunden ligger etablerade arbetssätt för användarcentrerad och behovsdriven utveckling. Genom att utforska de drivkrafter och beteenden som samhället behöver påverka skapas förutsättningar för att ta fram innovativa lösningar som gör skillnad för berörda målgrupper. Metodiken utgår från våra egna erfarenheter av att arbeta med förenkling och tjänstedesign samt kunskap och erfarenhet som finns i andra organisationer.

Om användarcentrerad och behovsdriven utveckling och innovation

För mer information om bakgrund och metoder, verktyg och arbetssätt avseende användarcentrerad och behovsdriven utveckling och innovation hänvisas till bland annat:

- SKL om tjänstedesign – innovationsguiden.se
- Vinnova om smart policyutveckling och policylabb – www.vinnova.se/m/smart-policyutveckling
- Förnyelselabbet (SVID) om policylabb och systemsyn – www.fornyelselabbet.se
- E-sams vägledning om samverkan och behovsdriven utveckling – www.esamverka.se/stod-och-vagledning/vagledningar---omradesvis.html
- Expertgruppen för digitala investeringar, slutrapport – data.riksdagen.se/dokument/H6B347f
- OECD om regler, policy och "behavioural insights" www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm

Om förenklingsdesign och förenklingslabb som metod

Genom konceptet förenklingsdesign kombinerar vi etablerade metoder för behovsdriven utveckling och tjänstedesign med andra former av metodik för verksamhetsutveckling och innovation. Syftet är att kunna utforska samhällsutmaningar och bidra till förenklingsinsatser i ett forum som vi kallar förenklingslabb. Genomförandet baserar sig på tre grundprinciper:

- 1) Utgå från målgruppens behov och se till insatsens effektmål
 - Användarcentrerat och behovsdrivet arbetssätt – fånga upp röster från de som berörs, för att hitta lösningar som fungerar i praktiken
 - Samla och samskapa med berörda aktörer, målgrupper och intressenter genom intervjuer, workshops, tester och experiment
 - Definiera och styr mot ett tydligt effektmål
- 2) Utforska systemet
 - Zooma ut och utforska systemets förutsättningar ur målgruppens perspektiv
 - Beakta alla delar i förenklingsarbetet i ett sammanhang, från regelverk till processer och digitala tjänster
 - Ta in fler aktörer i arbetet för att överbygga stuprören
 - Systemtänk

⁵ Se slutrapport från Expertgruppen för digitala investeringar, SOU 2017:72 (data.riksdagen.se/dokument/H6B372).

3) Testa, utvärdera och gör om

- Analysera effekter före beslut och genomförande
- Ta fram koncept och prototyper, testa mot berörda målgrupper och gör flera omtag för att nå önskat resultat

Bakomliggande begrepp

Tjänstedesign

Tjänstedesign är ett arbetssätt som används för att fånga upp, förstå och visualisera insikter om målgruppens drivkrafter, beteenden och behov som utgångspunkt för att utveckla lösningar, tjänster, som även testas mot användaren.

Policylab

Policy design, policylab, användarcentrerad innovation och livshändelse- och behovsdriven utveckling är vanliga benämningar på ett samskapande arbetssätt där myndigheter utforskar målgruppernas drivkrafter, beteenden och behov och utformar lösningar tillsammans med berörda aktörer, målgrupper och intressenter.

Systemperspektiv, systemsyn, systemtänk

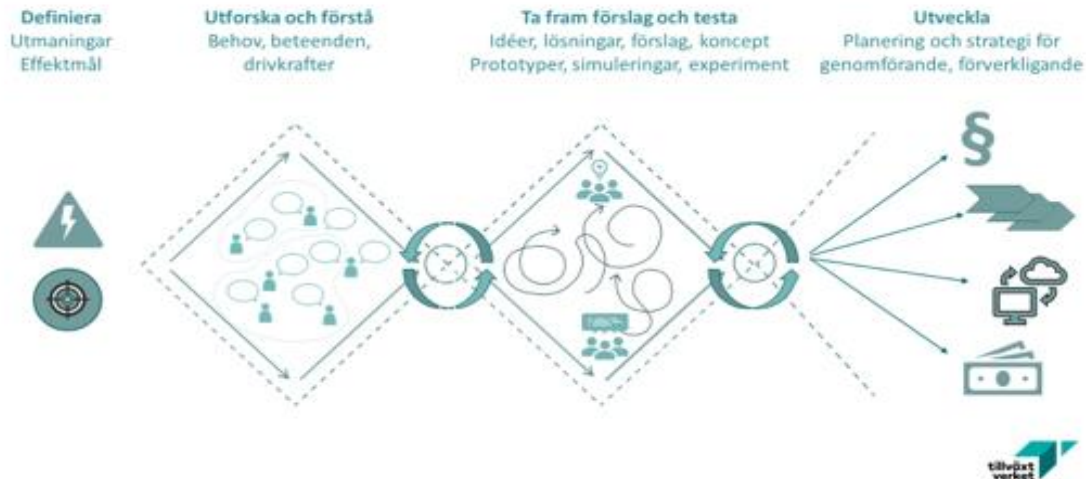
Systemperspektivet handlar om ett förhållningssätt till samhällsutmaningars komplexitet. Systemperspektivet utforskar de strukturer som användaren och ansvariga aktörer måste förhålla sig till och bakomliggande drivkrafter och behov. Ett horisontellt angreppssätt som utmanar stuprör och ser enskilda myndigheter, regelverk, processer och digitala tjänster som delar i ett system som kräver att flera aktörer och kompetenser samverkar över organisationsgränser.

Förenklingslabbets arbetsprocess

Arbetssättet förenklingsdesign kan beskrivas som en process där utgångspunkten är en samhällsutmaning som behöver lösas ut för att nå ett eller flera övergripande effektmål. För att ta fram och genomföra effektiva lösningar behövs en samverkan mellan flera olika aktörer, där drivkrafter, förutsättningar och behov skiljer sig åt. För att förstå och utforska lösningar är det viktigt att bredda frågeställningen. Ett sätt kan vara att undersöka vad som händer före, under och efter den process som ska förbättras. Tillväxtverkets metodik syftar också till att förbättra underlaget för de konsekvensutredningar som ska tas fram i samband med regelgivning.

Arbetet kan delas upp i fyra faser som löper delvis parallellt med flera omtag.

1. Definiera de utmaningar som ska utforskas och de effektmål som ska uppnås.
2. Ta fram en gemensam helhetsbild av nuläget och de förutsättningar som bör utforskas vidare. Utforska målgruppens drivkrafter, beteenden och behov.
3. Utforska möjliga lösningar med fokus på samhällets regler och andra styrmedel. Ta fram koncept och prototyper som testas mot målgruppen. Justera och gör om.
4. Ta fram en plan och strategi för genomförande och förverkligande.



Figur 1. Arbetsprocessen.

Definiera utmaningar och effektmål

Ett viktigt första steg i arbetssättet är att skapa en samsyn kring utmaningar och önskad effekt. Ett ofta förekommande ingångsvärde är att deltagande aktörer, målgrupper och intressenter har olika, inte sällan delvis motstående behov och drivkrafter. Det kan ändå vara möjligt att enas om utmaningar och effektmål på ett övergripande plan.

Utforska nuläget, systemet och relevanta aktörers behov, beteenden och drivkrafter

Ett andra steg i arbetsprocessen är att utforska och förstå relevanta aktörers behov, beteenden och drivkrafter. I ett policylab som syftar till att lösa ut en samhällsutmaning är fokus på användaren, målgruppen, lika relevant men det behövs också ett bredare utforskande av olika aktörer, målgrupper och intressenters behov för att fånga upp systemets förutsättningar. En vanlig metod är djupintervjuer.

Utforska möjliga lösningar, testa och gör om

Det tredje steget i processen innebär att de behov och drivkrafter som har identifierats ska omvandlas till lösningar. För att hitta mer innovativa lösningar kan det vara av stort värde att ta fram idéer utan hänsyn till befintliga ramar och system. Arbetet sker ofta helt eller delvis i workshopform med kreativa övningar och visualisering. Målet är både att hitta de lösningar som ger bäst effekt och att skapa en samsyn bland aktörer kring ett system som skulle vara positivt eller åtminstone acceptabelt för alla berörda. Genom att utveckla idéer och förslag till konkreta koncept kan man genom tester och intervjuer få input utifrån, från de som inte har varit delaktiga i framtagandet av förslaget och som kan ha en mer objektiv syn på hur förslagen kommer att fungera. Det handlar om att göra flera omtag för att nå bättre resultat.

Ta fram planering och strategi för genomförande och förverkligande.

Genomförande och förverkligande av förslag ligger ofta utanför och kommer först efter att en fråga utretts och beslut om insatser har fattats. Det är en del av arbetet som bör ta avstamp i

tidigare delar av arbetet men genomförs ofta som ett separat projekt utanför förenklingslabbet.

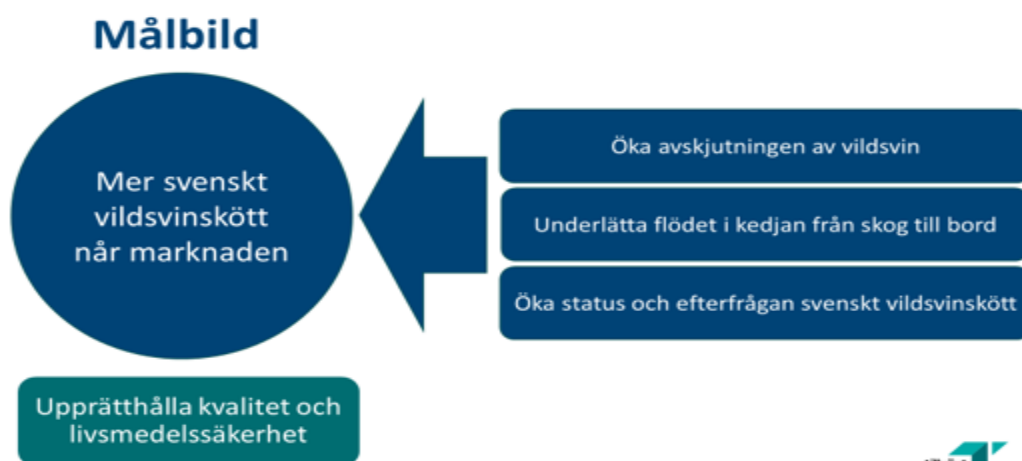
Genomförande av förenklingslabb vildsvin

Arbetet har genomförts i en serie om fyra workshops (den 26 februari, 25 april, 2 maj och 6 juni). Det utforskande arbetet har genomförts med fokus på två centrala aktörer – jägare och vilthanteringsanläggningar. Dessa påverkas direkt av gällande regler för avsättning av vildsvin och kött av vildsvin. Dokumentationen av insikter som har framkommit under intervjuer och workshops har delats med samtliga deltagare i workshopserien.



Figur 2. Genomförandet av vildsvinsuppdraget.

Utgångspunkten har varit den målbild som framträder i regeringsuppdraget och har kompletterats under arbetets gång.



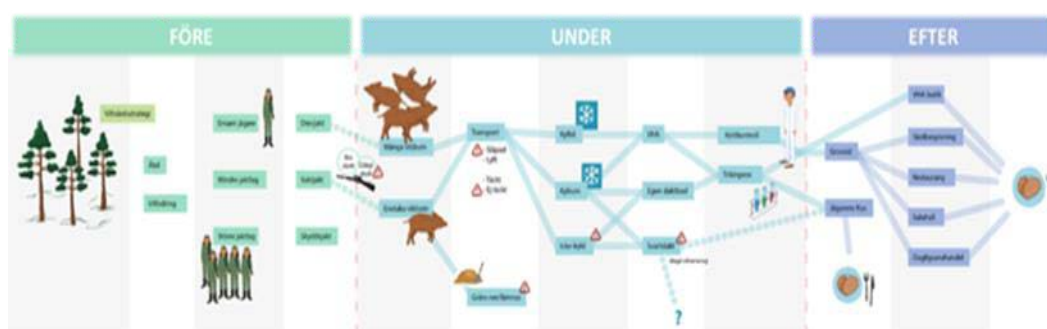
Figur 3. Målbilden i uppdraget.

Under workshop 1 togs en bild av nuläget fram med en bild av flödet från skog till bord. Workshop 2 ägnades åt idéer och lösningar med de insikter som kommit fram under workshop 1 och intervjuer som bas. Under workshop 3 diskuterades regler och subventioner med en remissrunda där Livsmedelsverket presenterade förslag och deltagare från berörda målgrupper förde fram behov och gav synpunkter på

Livsmedelsverkets förslag. Som uppföljning av workshop 3 och förberedelse för workshop 4 tog Tillväxtverket i samråd med Livsmedelsverket fram fyra koncept/prototyper utifrån aktuella förslag. Målet var att tydliggöra och presentera innehållet i aktuella lösningar för att kunna testa mot berörda målgrupper och få reaktioner på förslagen. På en fjärde och sista workshop presenterade Tillväxtverket de synpunkter som kommit fram vid intervjuer/test. Workshopdeltagarna fick möjlighet att kommentera förslagen och verifiera de synpunkter som framkommit.

Insikter – drivkrafter, hinder och lösningar

Arbetet i förenklingslabbet har syftat till att utforska drivkrafter (intressen och behov), hinder (förutsättningar och beteenden) och lösningar. Arbetet har dokumenterats och kommunicerats med deltagande aktörer under arbetets gång. Nedan följer en kort sammanställning av centrala insikter.



Figur 4. Leden före, under och efter tillvaratagande av vildsvin

En tydlig insikt är att det finns starka drivkrafter i flera led i kedjan. Problem i ”överlämningarna” mellan varje led och svaga drivkrafter i vissa led gör att flödet ändå inte fungerar. De åtgärder som vidtas bör sikta både på att stärka drivkrafterna och att underlätta överlämningarna mellan olika steg och aktörer för att få flödet att fungera i hela kedjan.

Före – viltvård och jakt

De drivkrafter och behov som ligger till grund för regeringsuppdraget och den samhällsutmaning som behöver lösas ut finns i den tidiga delen av kedjan. Samhällsintresset av en balanserad vildsvinsstam är bl.a. kopplat till en ökning av antalet trafikolyckor med vildsvin. Det finns vidare en risk för spridning av smittor bland vildsvin och från vildsvin till tamsvin. Markägare och lantbrukare uttrycker ett stort behov av en ökad avskjutning för att minska kostnaderna för skador på mark och grödor. Jägars drivkrafter ligger främst i jaktintresset i sig. När husbehovet av kött är tillfredsställt minskar dock incitamenten för jakt.

Under – Avskjutning och tillvaratagande av fällda vildsvin

Regler och förutsättningar för avsättning av vildsvinskött har varit ett huvudfokus i det utforskande arbetet. Att även försäljning av små mängder hindras av nuvarande regelverk upplevs av jägare som en stark och onödigt begränsning. Drivkraften att starta och driva vilthanteringsanläggningar som hanterar vildsvin förefaller vara svag. Kraven och därmed kostnaderna bedöms som omfattande och det anses vara svårt att få lönsamhet i en småskalig produktion. Det är tydligt att det här finns flaskhalsar som behöver hanteras. Synsättet när det kommer till hur det ska ske skiljer sig dock åt mellan olika aktörer.

Efter – förädling och försäljning av vildsvinskött

Bristande efterfrågan på svenskt vildsvinskött anses vara en starkt påverkande faktor som begränsar möjligheten till avsättning med en tillräcklig lönsamhet i tidigare led. Utan en starkare efterfrågan kan åtgärder tidigare i kedjan för att öka avskjutningen, förenkla hanteringen och utöka möjligheterna till avsättning vara verkningslösa. Insatser i slutet av flödet för att främja en starkare efterfrågan skulle därför kunna göra stor skillnad för flödet i hela kedjan. Det kan bl.a. handla om ökade inköp till offentliga kök, fler förädlade produkter, ett större utbud i restaurang och detaljhandel samt minskad import.

Tabell 1. Sammanfattning av drivkrafter, hinder och lösningar enligt genomförda intervjuer och workshops.

	Före – viltvård och jakt
Drivkrafter	<ul style="list-style-type: none"> -Behov av ökad jakt för att minska skador och viltolyckor. -Intresse för natur, jakt och jaktarrangemang, vildsvin kan jagas hela året. -Möjligheter till en utvecklad besöksnäring.
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> - Svag samverkan mellan markägare / lantbrukare och jägare och delvis motstående intressen. - Vildsvinsjakt är tidskrävande och sker ofta nattetid. - Jägarna slutar jaga när husbehovet av kött är uppfyllt.
Lösningar	<ul style="list-style-type: none"> - Gör jakt mer tillgängligt och minska kostnaderna för jakt (jaktarrande). Ev. ersättning till jägare. - Mer samverkan mellan markägare – jägare (och vilthanteringsanläggningar) för ökad jakt och bättre förutsättningar för omhändertagande av fällda vildsvin.
	Under – Avskjutning och tillvaratagande av fällda vildsvin
Drivkrafter	<ul style="list-style-type: none"> - Behov att få avsättning för de vildsvin som fälls (jägare). - Behov av ett större och jämnare, mer förutsägbart inflöde av vildsvin (vilthanteringsanläggningar). - Behov av enklare hantering, lägre kostnader, bättre lönsamhet (jägare och vilthanteringsanläggningar).
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> - Antalet vilthanteringsanläggningar som hanterar vildsvin, (64 enligt Livsmedelsverkets statistik för 2018). - Avstånd från jakt till inlämning för hantering av fällda vildsvin medför transportkostnader och tidsåtgång. - Informationsbrister gällande var vilthanteringsanläggningar och uppsamlingscentraler finns. - Låg ersättning till jägare för vildsvin som lämnas till vilthanteringsanläggning (ingen ersättning för skjutna vildsvin med vikt under 10 kg). - Olika kvalitet på de djur som skjuts (smågrisar, årsungar, galtar). - Dyr hantering av enstaka vildsvin. - Brister i hantering och transport av fällda vildsvin leder till rensning och kassering av delar av slaktkroppen.
Lösningar	<ul style="list-style-type: none"> - Lokal samverkan mellan markägare – jägare – vilthanteringsanläggningar för ett ökat och jämnare inflöde till vilthanteringsanläggningar. - Skapa förutsättningar för fler vilthanteringsanläggningar och uppsamlingscentraler. - Utbildning och informationsinsatser för en bättre hantering av fällda vildsvin (jägare). - Förenklingar i myndighetskrav och kontroll och mer rådgivande insatser. - Statliga subventioner för att öka lönsamheten. - Tydligare regler och digitalt verktyg för uppsamlingscentraler. - Anpassa krav och kontroll till mängd och försäljningskanaler. - Underlätta småskalig försäljning.

	Efter – förädling och försäljning av vildsvinskött
Driv- krafter	<ul style="list-style-type: none"> - Tillvarata den tillväxtpotential som finns i marknaden för svenskt viltkött. - Vildsvin en outnyttjad naturresurs – klimatsmart och närproducerat kött - Möjligheter för fler företag och arbetstillfällen.
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> - Låg efterfrågan. - Låg förädlingsgrad (produktutveckling). - Kött av dålig kvalitet som når konsument kan minska efterfrågan. - Svagt intresse från detaljhandel och konsument. - Upphandlas i liten omfattning till offentliga kök.
Lösning- gar	<ul style="list-style-type: none"> - Främjandeinsatser förädling och försäljning av viltkött. - Informationskampanjer och marknadsföring samt ta fram en attraktiv märkning. - Öka upphandlingen av vildsvinskött till offentliga kök. - Lokal samverkan jägare – vilthanteringsanläggningar – detaljhandel - restauranger.

Insatsens resultat ur ett metodperspektiv

Tillväxtverkets intryck är att arbetssättet har bidragit till en gemensam syn på nuläge och utmaningar. Arbetet har haft en bred ansats att fånga upp utmaningar och möjligheter i hela kedjan från skog till bord, även utanför de delar i kedjan som påverkas direkt av regler om avsättning av vildsvinskött. Ramen för arbetet har varit Livsmedelsverkets regeringsuppdrag att ”analysera och lämna förslag på förenklade förfaranden” och utreda ”andra åtgärder” för att underlätta avsättning av vildsvinskött på marknaden.

De åsikter och insikter som hämtats in direkt från jägare och vilthanteringsanläggningar genom intervjuer har kompletterat de ståndpunkter som framförts av representanter för deltagande organisationer. Flera möjliga lösningar har tagits fram – både regeländringar och alternativa styrmedel som utbildning, information och subventioner.

Enligt Tillväxtverket har en svårighet i arbetet varit att få till stånd ett gemensamt arbete i workshopgruppen kring innovativa lösningar med utgångspunkt i de insikter som har inhämtats genom intervjuer. Det gäller inte minst områden utanför förslaget att öppna för överlåtelse av vildsvin och delar av vildsvin från jägare till konsument som har förts fram av Svenska Jägareförbundet och LRF. Samtidigt har det funnits en relativt samstämmig bild i workshopgruppen att hela kedjan från skog till bord måste fungera för att mer svenskt vildsvinskött ska nå marknaden. Mer samverkan mellan bl.a. jägare och markägare på regional och lokal nivå samt en ökad efterfrågan på vildsvinskött har lyfts fram som viktiga faktorer för att avsättningen av vildsvinskött till marknaden ska ha förutsättningar att öka.

Ett fortsatt arbete med utforskande och samskapande insatser på lokal nivå och/eller pilotprojekt där lokala aktörer involveras, t.ex. genom insatser som drivs av kommuner med deltagande av lokala jägare och företag i livsmedelskedjan skulle kunna ge djupare insikter om såväl behov och förutsättningar som innovativa lösningar i hela kedjan. Effekten av regeländringar är svår att förutse även om vissa slutsatser kan dras av de insikter som har samlats in under intervjuer och workshops. Att införa lösningar lokalt eller regionalt och tidsbegränsat som försöksverksamhet är en möjlighet till utvärdering genom att testa lösningar i praktiken men i begränsad omfattning.